

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Stenographischer Dienst und Ausschusdienst

N i e d e r s c h r i f t

„Pallas“-Untersuchungsausschuss

37. (18. öffentliche) Sitzung

am Montag, dem 4. Oktober 1999, 11:00 Uhr
im Sitzungszimmer 249 des Landtages

Anwesende Abgeordnete

Heinz Maurus (CDU)

Stellv. Vorsitzender

Ingrid Franzen (SPD)

Dr. Ulf von Hielmcrone (SPD)

Klaus Schlie (CDU)

Herlich Marie Todsens-Reese (CDU)

Karl-Martin Hentschel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Christel Happach-Kasan (F.D.P.)

in Vertretung von Wolfgang Kubicki

Anke Spoorendonk (SSW)

Fehlende Abgeordnete

Dr. Jürgen Hinz (SPD)

Hermann Benker (SPD)

Günter Fleskes (SPD)

Gerhard Poppendiecker (SPD)

Frauke Tengler (CDU)

Weitere Anwesende

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Tagesordnung:	Seite
1. Vernehmung der Auskunftsperson	
Prof. Dr. Burghardt Ziemske	5
Universität Erlangen	
2. Einführung von Beweismaterialien	36

Beginn: 11:15 Uhr

Punkt 1 der Tagesordnung:

Vernehmung der Auskunftsperson Prof. Dr. Burghardt Ziemske, Universität Erlangen

Stellv. Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 36. Sitzung des „Pallas“-Untersuchungsausschusses und begrüße Sie. Ich stelle fest, dass wir nach § 8 des Untersuchungsausschussgesetzes nicht beschlussfähig sind. § 8 Abs. 3 sagt aus:

„Wird die Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung nicht erreicht, unterbricht der Vorsitzende oder die Vorsitzende die Sitzung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt desselben Tages. Wird auch zu diesem Zeitpunkt die Beschlussfähigkeit nicht erreicht, ist eine neue Sitzung anzuberaumen, die innerhalb von drei Tagen stattzufinden hat. In dieser Sitzung ist der Untersuchungsausschuss unabhängig von der Zahl der teilnehmenden Mitglieder beschlussfähig. Hierauf ist in der Einladung hinzuweisen.“

Ihr Einvernehmen vorausgesetzt, schlage ich vor, dass wir die Sitzung um 11:30 Uhr erneut eröffnen. - Widerspruch erhebt sich nicht. Dann ist die Sitzung unterbrochen bis 11:30 Uhr.

(Unterbrechung: 11:15 bis 11:32 Uhr)

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir setzen die nach § 8 Abs. 3 unterbrochene Sitzung fort. Ich begrüße Sie, freue mich, dass wir beschlussfähig sind, und bedanke mich bei allen Anwesenden für die Geduld.

Herr Prof. Ziemske soll aufgrund der Beweisanträge von F.D.P. und BÜNDNIS 90/Die Grünen gehört werden zur Frage, welche Maßnahmen die Landesregierung Schleswig-Holsteins im Zusammenhang mit der Havarie und der Strandung des Holz-

frachters „Pallas“ vor beziehungsweise an der Nordsee ergriffen hat beziehungsweise hätte ergreifen können, um die Strandung zu verhindern und deren Folgen abzuwehren, insbesondere zu der Frage, ob staatliche Stellen des Landes Schleswig-Holstein vor der Strandung des Havaristen am 29. Oktober 1998 zur Abwendung drohender Gefahren rechtliche Möglichkeiten gehabt hätten, eingreifen zu dürfen beziehungsweise zu müssen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bat diesen Beweisantrag zu erweitern um die Fragen:

Erstens. Welche Stellen waren vor der Strandung der „Pallas“ zuständig und hätten eingreifen müssen, um die Strandung der „Pallas“ zu verhindern und Folgen abzuwenden?

Zweitens. Sind diese Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in dem rechtlich gebotenen Maße tätig geworden?

Bei der Frage 2 bedarf es Tatsachenkenntnis. Herr Prof. Ziemske hat im Vorwege aufgrund der mangelnden Vorbereitungszeit zur Frage 2 darum gebeten, da es hier nicht um eine rechtliche Beurteilung geht, sondern um eine Bewertung der Tatsachen, von einer Beantwortung Abstand nehmen zu dürfen.

Herr Prof. Ziemske, Sie sind heute vor dem „Pallas“-Untersuchungsausschuss als Auskunftsperson, als Sachverständiger, erschienen. Das Beweisthema, zu dem Sie sich äußern sollen, ist Ihnen in der Ladung mitgeteilt worden. Ich habe es eben auch noch einmal vorgetragen. Wenn Sie sich als sachverständige Auskunftsperson gutachterlich äußern, haben Sie Ihr Gutachten unparteiisch und nach bestem Wissen und Gewissen zu erstatten. Sie müssen damit rechnen, dass Sie Ihre Aussage vor dem Ausschuss beenden müssen. In diesem Zusammenhang weise ich Sie - das geschieht rein vorsorglich - besonders auf die strafrechtlichen Folgen einer falschen Aussage oder eines Meineides hin, der mit einer Freiheitsstrafe von minde-

stens einem Jahr geahndet werden kann. - Diese Belehrung erfolgt nicht aus Misstrauen Ihnen gegenüber, sondern weil ich dazu gesetzlich verpflichtet bin.

Bevor ich Sie zur Sache vernehme, muß ich Sie zunächst zur Person vernehmen. Ich bitte Sie, uns Ihren vollständigen Namen, Ihr Alter, Ihren Wohnort und Ihren Beruf mitzuteilen.

Bevor ich Ihnen das Wort erteile, darf ich den Ausschuss noch einmal darauf aufmerksam machen, dass wir nach § 8 des Untersuchungsausschussgesetzes während der gesamten Zeit beschlussfähig sein müssen.

Herr Prof. Ziemske, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Ziemske: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Mein Name ist Burghardt Ziemske. Ich bin im Jahre 1956 in Ratzeburg geboren, habe dort auch mein Abitur gemacht und bin derzeit Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht an der Universität Erlangen/Nürnberg. Mein Wohnort ist ebenfalls in Nürnberg.

Stellv. Vorsitzender: Vielen Dank. Herr Prof. Ziemske, es erfolgt jetzt die Befragung zur Sache. Ich schlage vor, dass Sie noch einmal kurz die Kernpunkte Ihrer gutachterlichen Stellungnahme hier darstellen und wir anschließend in die Fragerunde eintreten.

Prof. Dr. Ziemske: Vielen Dank für die Worterteilung. Es ist mir eine große Ehre, hier auch persönlich erscheinen zu dürfen, um die mündlichen Ausführungen abgeben zu können.

Die Auslegung der Beweiserhebungsfrage stellte sich für mich anhand der Erläuterungen durch den Vorsitzenden in seiner schriftlichen Anforderung vom 6. Juli 1999 wie folgt dar: dass es um eine abstrakte Schilderung der Rechtslage ging, insbesondere im Hinblick auf die Erörterung der Zuständigkeiten, die sich im Rahmen der bisherigen Untersuchung des „Pallas“-

Untersuchungsausschusses als ein Problemfeld dargestellt hatten.

Ich bin dem gerne nachgekommen und habe zunächst den Blick geschärft auf Sinn und Zweck von Zuständigkeiten, weil sich diese Frage ganz allgemein zunächst vielfach als blanker Formalismus darstellt. Doch in Wirklichkeit zeigt sich die Frage nach Zuständigkeit schon als eine essentielle Frage des demokratischen Rechtsstaates. Sie soll in einer föderalen Ordnung wie der der Bundesrepublik Deutschland sicherstellen, dass Machtmonopole nicht erst entstehen können. Aus diesem Grunde haben wir eine ganz gezielte und detaillierte Zuständigkeitsverteilung insbesondere zwischen dem Bund einerseits und den Ländern andererseits. Man verspricht sich, über die Klärung von Zuständigkeiten auch eine sachlich gerechtfertigte Lösung zu finden. Man hält die zuständige Stelle auch für die kompetente Stelle im Sinne von kompetent, um eine Problemlage mit ausreichenden Mitteln lösen zu können.

Nun kann es natürlich im Rahmen solcher föderalen Ordnungen mit der Praxis und insbesondere in Fällen von Unfällen zu erheblichen Vorschriftenüberlagerungen kommen, die es zu bewältigen gibt.

Der Landtag von Schleswig-Holstein hat sich anlässlich der Ehrenbürgerschaftsverleihung an Altbundeskanzler Helmut Schmidt, wie ich meine - wenn Sie mir das gestatten -, sehr vorbildlich darüber geäußert und hat wegen seiner damaligen Aktion im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe 1962, wegen seines tatkräftigen Handelns trotz des Zuständigkeitsdschungels, den es damals auch schon gegeben hat, entschieden, ihn zum ersten und bislang einzigen Ehrenbürger dieses Landes zu erklären. Und ich meine, der Landtag tat recht, indem er dies mit einmütigem Beschluss getan hat.

Denn die Zuständigkeitsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist nun nicht eine Zuständigkeitsverteilung, die nicht bewältigbar ist. Sie ist möglicherweise kompliziert,

aber sie ist bewältigbar auch bei Unfällen, auch in Katastrophenfällen.

Die Frage der Zuständigkeit des Landes Schleswig-Holstein, die in die zentrale Fragestellung gerückt ist anhand des erbetenen Gutachtens, kann nicht beantwortet werden, ohne dass man auf die volle Staatlichkeit des Landes Schleswig-Holstein kurz eingeht. Schleswig-Holstein ist als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland voll in das Verfassungsgefüge des Grundgesetzes mit integriert. Schleswig-Holstein verfügt, wenngleich nicht über eine Vollverfassung, so doch über eine volle Staatlichkeit, über die Essenzialien eines Staatsvolkes, einer Staatsgewalt und letztendlich auch eines Staatsgebietes. Und das originäre Staatsgebiet des Landes Schleswig-Holstein erstreckt sich nicht nur über das trockene Land, sondern vor allem natürlich auch über die Küstengewässer - bis innerhalb der 12-Seemeilen-Zone - als territoriales Hoheitsgebiet.

Es ist wichtig festzuhalten, dass es sich um eine originäre Staatlichkeit des Landes Schleswig-Holstein handelt, weil das Staatsgebiet Schleswig-Holsteins konstitutiv, nach der Präambel des Grundgesetzes, auch Bestandteil des Bundesgebietes ist, und zwar das Bundesgebiet, soweit eben das Staatsgebiet Schleswig-Holsteins reicht - konstitutiv begründet. Das Bundesgebiet wäre - mit anderen Worten - ohne die Staatsgebiete der einzelnen Bundesländer gar nicht vollständig zu definieren. Das Staatsgebiet eines jeden Bundeslandes ist konstitutiver Bestandteil des Bundesgebietes.

Aber die blanke und bloße Zuweisung des Staatsgebietes hat für die Klärung der Zuständigkeiten zunächst nur eine hinreichende, aber keine abschließende Erklärung. Wer nun innerhalb eines Hoheitsgebietes tatsächlich die rechtliche Zuständigkeit hat, ist vielmehr geregelt in unserer Verfassung, und zwar ausgehend in dem Grundgesetz. Das Grundgesetz hat eine Fülle von Zuständigkeitsvorschriften geregelt. Hier in Betracht kommen die Zuständigkeitsregelungen, ins-

besondere die Verwaltungsregelungen in den Art. 83 ff. Grundgesetz. Daraus, aus diesem gesamten Bereich, wird ersichtlich, dass gerade im Bereich des Verwaltungshandels primär die Zuständigkeit den Ländern anvertraut ist, nur dann dem Bund die Zuständigkeit anvertraut bleibt, wenn der Bund eine ausdrückliche kompetenzielle Zuweisung aus den speziellen Artikeln des Grundgesetzes hat. In der Regel ergibt sich daraus eine grundsätzliche Zuständigkeit für die Länder im Verwaltungsbereich, insbesondere in dem klassischen Gebiet des so genannten Gefahrenabwehrrechts. Dieses Gefahrenabwehrrecht fällt in die Generalklausel der Zuweisung des Artikel 83 Grundgesetz und ist nur insofern tatsächlich dem Bund zugewiesen, sofern diesbezüglich auch bundeskompetenzielle Zuweisungsnormen im Grundgesetz bestehen.

Das Land Schleswig-Holstein ist sich dieser Zuweisung bewusst und hat gerade im Bereich des klassischen Gefahrenabwehrrechts vergleichbar mit anderen Bundesländern erhebliche einfachgesetzliche Regelungen getroffen. Zu erinnern ist hier einmal an die ganz allgemeinen Regelungen des Polizei- und Sicherheitsrechts, darüber hinaus aber auch an die Vielzahl spezieller Regelungen, die diesen allgemeinen Gedanken des Gefahrenabwehrrechts konkretisieren.

Spezielle Zuständigkeitsbereiche des Landes Schleswig-Holstein sind nun zunehmend aber auch durch die neuen Staatszielbestimmungen des Landes in den Vordergrund gerückt. Zu erwähnen ist hier insbesondere die Staatszielbestimmung des Umweltschutzes nach Art. 7 der Landesverfassung. Der schleswig-holsteinische Verfassungsgeber hat sich mit dieser Bestimmung für eine in den Worten kompetenter Verfassungsrechtler des Landes verbindliche Wertentscheidung für das gesamte Recht geschaffen. Um diese verfassungsrechtliche Vorgabe des Umweltschutzes auch tatkräftig umsetzen zu können, ist aufgrund vom Ministerialerlass der Ministerpräsidentin eigens dafür auch ein spezifisches Ministerium etabliert, nämlich

das Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten. Man will damit erreichen, dass insbesondere der Knappheit der natürlichen Ressourcen sowie der nachhaltigen und kaum revidierbaren Schäden im ökologischen System andererseits vorgebeugt werden kann, und will damit das Recht der Gefahrenabwehr erheblich stärken.

In der Landeshymne selbst kommt ja ein ganz besonderer Aspekt des Umweltbelanges Schleswig-Holsteins zum Ausdruck. Ich darf erinnern an die Meerumschlungenheit dieses Landes, was dieses Land ja charakteristisch erklärt durch seine Ost- und Westküsten und das ganze Land zu einer äußerst begehrten Tourismusattraktion macht. Die Meerumschlungenheit des Landes stellt sich nicht zuletzt wegen der im Küstenraum lebenden und wirtschaftenden Menschen, der ökologischen Bedeutung ihrer Fauna und Flora als eine prägende Naturgegebenheit des Landes dar.

Konsequent ist auch Wattenmeerschutz eingerichtet worden, traditionsgemäß die ersten Maßnahmen schon 1930, dann Ende der sechziger Jahre weitere Schritte. Es kam der Gedanke auf, der Meerumschlungenheit, dem Wattenmeerschutz dadurch Rechnung zu tragen, dass man 1985 das Nationalparkgesetz beschlossen und dadurch das schleswig-holsteinische Wattenmeer rechtsverbindlich als ein besonders zu schützendes Naturschutzgebiet ausgewiesen hat. Man hat dies begründet - so ist es der Gesetzesbegründung zu entnehmen - mit der Einmaligkeit der heimischen Pflanzen- und Tierwelt. „Der Nationalpark Schleswig-Holstein“, so heißt es, „hebt sich im Bundesvergleich durch seine Größe und durch seine Einmaligkeit hervor. Er ist bislang das größte deutsche Schutzgebiet mit zirka 265.000 ha.“

Der Wattenmeerschutz - ein besonderer Schutz im Recht der Gefahrenabwehr, aber nicht der einzige. Daneben gibt es auch den Schutz vor Meeres- und Ölverschmutzungen. Hier gibt es diesbezüglich ein Landeswassergesetz, das ebenfalls den über den

Wattenmeerbereich hinausgehenden Teil des Hoheitsgebiets inhaltlich erfasst und die staatlichen Stellen des Landes verpflichtet zur Gefahrenabwehr im Bereich von Unfällen, die im Küstenbereich auftreten.

Für die schlimmsten Fälle - und es ist ja auch nur eine exemplarische Darstellung, die ich hier geben möchte - von Unfällen, nämlich die Katastrophenfälle, gibt es eigens ein Landeskatastrophenschutzgesetz, ebenfalls eine besondere Materie des Gefahrenabwehrrechts.

Was ist nun mit dem Grundgedanken dieses Rechts der Gefahrenabwehr und damit sowohl dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht, aber auch den speziellen Gefahrenabwehrbereichen, dem Wattenmeerschutz, dem Schutz vor Meeres- und Ölverschmutzungen und dem Katastrophenschutz gemeint? Gemeint ist der Gedanke, dass der Staat verpflichtet ist, öffentliche Sicherheit und Ordnung zu garantieren. Der Staat sieht sich in Pflicht aufgrund seines Verfassungsauftrages, allgemein der öffentlichen Sicherheit, insbesondere dem Schutz aller Individualrechtsgüter wie Leben, Körper, Freiheit, Eigentum, Besitz, Vermögensdispositionen und dem Umweltgedanken Rechnung zu tragen. All die Rechtsgüter, die ich aufgezählt habe, sind betroffen gewesen in der „Pallas“-Havarie, die Individualgüter Leben und Körper, insbesondere der Besatzung. Darüber hinaus ist eine Gefährdungslage eingetreten hinsichtlich der Eigentums-, Besitz- und anderen Vermögensdispositionen der an der Küste lebenden und wirtschaftenden Menschen. Vor allem ist dabei an die Tourismusbranche und die Küstenfischerei und Meeresschifffahrt zu denken. Und als ein ganz besonderes Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ist in den Mittelpunkt gerückt der Schutz der Einrichtungen des Staates in der Form des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres, das als eine öffentliche Sache besonders durch das Nationalparkgesetz 1985 besonderen Schutz verdient.

Zentral ist für das Recht der Gefahrenabwehr der Begriff der Gefahr. Was ist nun eine Gefahr? Ich gebe eine allgemeine Definition wieder, die sich in den klassischen Lehrbüchern des Gefahrenabwehrrechts findet und keine Erfindung von mir ist, wenn es heißt: „Gefahr ist ein Zustand, der nach verständiger, auf allgemeiner Lebenserfahrung beruhender Beurteilung in näherer Zeit bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens den Eintritt eines Schadens für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Schutzgüter erwarten lässt.“ Gefahr ist mithin etwas anderes als eine Störung. Hier, bei dem Begriff der Gefahr, geht es nur um die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts; bei der Störung ist bereits eine Schadensverwirklichung gegeben.

Für den Fall der „Pallas“-Havarie bedeutet dies, dass man insbesondere berücksichtigen muss, dass das Gefahrenabwehrrecht primär den Bereich des Präventionsrechts abdecken möchte. Das Gefahrenabwehrrecht will geradezu verhindern, dass erst Störungen eintreten, sondern will im Vorfeld garantieren, dass man tätig werden kann, gegebenenfalls auch tätig werden muss, um eine Störung zu verhindern. Für die „Pallas“-Havarie also bedeutsam ist, dass das Gefahrenabwehrrecht nicht erst mit der Verwirklichung von Schäden für die berühmten Rechts- und Schutzgüter betroffen ist. Schon im Vorfeld der Verwirklichung, nämlich bei Vorliegen einer Gefahr, ist eine Zuständigkeit aus dem Rechtsgebiet begründet. Konkret bedeutet dies: Bei der Gefahreinschätzung der Havarie der „Pallas“ sind insbesondere nachfolgende Rechtsgüter und öffentliche Einrichtungen zu berücksichtigen:

- Leib und Leben der Besatzung der „Pallas“
- Vermögenswerte der „Pallas“ und ihre Ladung
- Leichtigkeit und Sicherheit des Wasserstraßenverkehrs
- Reinhaltung des Meeres vor Verschmutzungen wegen Brandes und Ölaustritten

- Sauberkeit der Küsten und Strände, insbesondere der dem Küstenland vorgelagerten Inseln Amrum, Föhr und Sylt als öffentliche Einrichtungen

- Eigentums- und Berufsrechte der an den Küsten und Stränden lebenden und wirtschaftenden Menschen, insbesondere des Fischerei- und Tourismusbereichs

- Ökosysteme des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres als öffentliche Einrichtungen.

Für den Eintritt und das Vorliegen einer Gefahr bedarf es einer so genannten Prognoseentscheidung. „Prognoseentscheidung“ bedeutet, dass man nur hinreichender Sicherheit sein muss, dass es tatsächlich zu einer Störung kommen kann. Es muss nicht nach den Naturgesetzmäßigkeiten erwiesen sein, dass zwingend notwendig eine Störung eintritt. Der Grad der Wahrscheinlichkeit ist nur nicht konstant, sondern hängt ab von der Rangigkeit und der Wertigkeit der betroffenen Schutzgüter. Es gibt hier die Regel, dass man auf die Situation achten muss, in der sich ein Gefahrenereignis befindet, auf die Schutzgüter und auf die Wertigkeit des betroffenen Schutzgutes selbst.

Formuliert kann man in Kurzfassung sagen: Je größer das Ausmaß des potenziellen Schadens ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit und damit auch an die Verpflichtung hinsichtlich der Ausübung der Prognoseentscheidung selbst. Die Eintrittswahrscheinlichkeit wiederum - und das ist interessant aus einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin - lässt auch mit berücksichtigt die Imponderabilien, die Witterungseinflüsse und sonstigen Naturereignisse. Entscheidend ist hierbei primär die Rangigkeit der betroffenen Schutzgüter, um zu sagen: Es handelt sich wahrscheinlich um eine Gefährdungslage, für die zu handeln wäre. Die aus der Situation begriffenen Witterungseinflüsse und sonstigen Naturereignisse sind ebenfalls mit in die Prognoseentscheidung einzubeziehen, schließen aber nicht die Prognoseentscheidung definitiv aus. Mit

anderen Worten: Dass es witterungsbedingte Abläufe geben kann, die unvorhergesehen sind, naturgesetzlich nicht berechenbar sind, verhindert nicht eine Wahrscheinlichkeitsprognose für das Vorliegen einer Gefahr.

Entscheidend und konkret muss man unter Berücksichtigung des Vorgenannten für die „Pallas“-Havarie zu einer so genannten Gefahreinschätzung kommen, die durch die staatlichen Stellen vorzunehmen ist. Hierbei ist zunächst auf den schon genannten Stellenwert der betroffenen Rechtsgüter und auf die Bedeutung der öffentlichen Einrichtungen abzustellen. Daneben müssen aber auch zur Einführung der Gesamtsituation die schon erwähnten Unwägbarkeiten - wie die Witterungsverhältnisse oder auch die Entwicklung des Schiffsbrandes - berücksichtigt werden, aber auch die Strömungsverhältnisse. Der Schadenseintritt war mithin schon lange vor der Strandung der „Pallas“ am 29. Oktober wahrscheinlich. Die Gefahr begann mit der Havarie am 25. Oktober 1998 und setzte sich schrittweise eskalierend unter teilweisem Eintritt von Störungen durch die nachfolgenden Ereignisse fort. Die nachfolgenden Ereignisse noch einmal kurz in Erinnerung gerufen:

- Abbergen der Mannschaft
- Abdriften des mannschaftslosen Schiffes auf die Küstenregion zu
- Verschlechterung der Wetterlage und
- Scheitern von Schleppversuchen.

Entscheidend für das Gefahrenabwehrrecht ist, dass es für die Ausübung der Prognoseentscheidung, das Vorliegen von Gefahren, nicht darauf ankommt, ob bereits ein Ölaustritt erfolgt ist. Auch vor dem Ölaustritt, bei hinreichender Wahrscheinlichkeit, ist Gefahrenabwehr angesagt. Auch Küsten, Strände und das schleswig-holsteinische Wattenmeer müssen nicht schon unmittelbar betroffen beziehungsweise angelaufen sein. Es genügt, dass hinreichende Gefahr dafür besteht, dass sie gefährdet sein können.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Beschreibungen der zentralen Begriffe des Gefahrenabwehrrechts stellt sich im Folgenden die Frage nach den zuständigen staatlichen Stellen, die sich deckt mit der Erweiterungsfrage, die nach Einreichung meines Gutachtens durch den Ausschuss beschlossen worden ist. Insofern kann ich auch hier die Frage 1 des Erweiterungsantrages vom 17.09.1999 gleich beantworten.

Zunächst einmal sind zuständig im Bereich der Gefahrenabwehr die allgemeinen Ordnungs- und Sicherheitsbehörden, die Sonderordnungsbehörden. Neben den allgemeinen Ordnungsbehörden gibt es eine Zuständigkeit der Polizei. Dabei ist die Verwaltung - wie in anderen Bundesländern auch - klassisch nach dem hierarchischen Prinzip aufgebaut. Und an der Spitze einer jeden Verwaltung, je nach Ressortberührung, steht das federführende Ministerium. Daneben gibt es spezielle staatliche Stellen zum Gefahrenabwehrrecht. Das Verhältnis der allgemeinen Stellen und der speziellen staatlichen Stellen ist das nach dem Spezialitätsprinzip, das sich in Schleswig-Holstein genauso darstellt wie in anderen Bundesländern und im Bund auch: dass das speziellere dem allgemeineren vorgeht. Entsprechend gibt es spezielle staatliche Stellen zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres aus dem Nationalparkgesetz. Dazu zählt das Landesamt für den Nationalpark Wattenmeer als Landesoberbehörde mit Sitz in Tönning nach § 8 Nationalparkgesetz.

Letztendliche Ressortverantwortung trägt nach § 45 Abs. 1 Nr. 1 Landesnaturschutzgesetz der Minister für Umwelt, Natur und Forsten. Er ist gemäß § 45 a Landesnaturschutzgesetz Fachaufsichtsbehörde für die Naturschutzbehörden unter Einschluss des Landesamtes. Darüber hinaus ist er zuständig für die Küstengewässer gemäß § 45 a Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 Landesnaturschutzgesetz.

Neben dem Umweltministerium ist als mögliches weiteres Ministerium das Ministerium

betroffen, das verantwortlich zeichnet für den Katastrophenschutz. Nach § 3 Landeskatastrophenschutzgesetz sind Katastrophenschutzbehörden des Landes die Landräte und die Bürgermeister der kreisfreien Städte. Ressortverantwortlich zeichnet insoweit das Landesinnenministerium.

Der nächste Bereich, den wir speziell zu nennen haben, ist Küstengewässer- und Fischereischutz. Hier haben wir die zuständigen Ämter für Land- und Forstwirtschaft als untere Wasserbehörden zu nennen auf der Basis des § 108 Landeswassergesetz. Die Ressortverantwortlichkeit hierfür trägt letztendlich gemäß § 105 Landeswassergesetz das Umweltministerium.

Neben dieser speziellen Verantwortlichkeit der Ressortminister gibt es natürlich wie in jedem Bundesland eine abschließende Regierungsverantwortung durch den Leiter einer Regierung. Durch die Richtlinienkompetenz liegt natürlich diese Verantwortung in den Händen der Ministerpräsidentin des Landes gemäß Art. 29 der Landesverfassung.

Neben den geschilderten Kompetenzen des Landes im Aufgabenbereich des Gefahrenabwehrrechts muss man auch einen Blick werfen auf mögliche Kompetenzen des Bundes und natürlich im Anschluss daran das Verhältnis klären; wie es sich zeigt, sollten Bundes- und Landesbehörden im Falle eines Unglücks möglicherweise auf den ersten Anschein gleichermaßen betroffen sein.

Ich hatte einleitend schon gesagt, dass neben der allgemeinen Kompetenzzuweisung nach Art. 83 Grundgesetz für das Land Schleswig-Holstein der bei uns eine Zuständigkeit hat, soweit er speziell mit einer Zuständigkeit betraut ist nach dem Grundgesetz. Hierbei zu nennen ist die spezielle kompetenzielle Regelung nach Art. 87 Abs. 1 und Art. 89 Abs. 2 Grundgesetz. Danach verwaltet der Bund die Bundeswasserstraßen und nimmt die Aufgaben der Seeschifffahrt wahr, die ihm durch Gesetz übertragen werden.

Der Begriff der Bundeswasserstraßen hat vielfältige Konturen erhalten durch Literatur und Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht hat sich im 15. Band seiner Entscheidungen, Seite 1, damit auch befasst und hat klargestellt, dass der Begriff der Bundeswasserstraßen nicht identisch ist mit dem gesamten Bereich der Küstengewässer, sondern ein einengender Begriff ist, aber man sonst die gesamten Kompetenzen der Länder verdrängen würde. Es ist also davon auszugehen, dass nach höchstrichterlicher verfassungsrechtlicher Rechtsprechung wir es zu tun haben mit einem eng auszulegenden Begriff der Wasserstraßen, die so genannten Seewasserstraßen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 Wasserstraßengesetz.

Soweit die Seewasserstraßen berührt sind, hat der Bund eine Kompetenz hinsichtlich der strompolizeilichen und schifffahrtspolizeilichen Maßnahmen. Er ist zuständig für die Freihaltung der wegerechtlichen Aufgabenzuweisungen und hat entsprechend § 30 Wasserstraßengesetz die Befugnis, gefährliche oder störende Schiffe oder Wracks zu bergen oder zu beseitigen, soweit sich diese gefährlichen Schiffe im Bereich der Seewasserstraßen befinden. Die schifffahrtspolizeilichen Kompetenzen gehen darüber hinaus. Hier gibt es die Möglichkeit nach dem Seeaufgabengesetz, über die wegerechtlichen Maßnahmen andere sicherheitsrechtliche Maßnahmen treffen zu können. Insbesondere ist der Bund zuständig für die Beschaffenheit von Schiffen und die Unfallverhütung. Der Bund ist eingeschränkt zuständig auch für den Feuerschutz, nämlich soweit er verkehrssichernd ist. Und der Bund ist darüber hinaus zuständig auch in Teilbereichen für Unfälle mit Öl-, Gas- und Chemikaliertankern, aber nur hinsichtlich einer Gefährdung, die zur eigenen Treibstoffversorgung an Bord ist, nicht einer Gefährdung, die dadurch eintritt, dass es zu einer Verschmutzung des anliegenden Küstengewässerbereichs kommt. In diesen Fällen nämlich greift der enge, vom Verfassungsgericht geprägte Kompetenzbereich der Seewasserstraßen. Das heißt, dass der Bund in diesen Fällen die

Kompetenz zugunsten der Länder verliert. Der Bund bleibt also, soweit er auch zuständig ist für die Ölgefahrenbeseitigung, nur zuständig für die Beseitigung von schiff-fahrtsverursachten Wasserverunreinigungen, die sich ausschließlich auf den Bereich des Schiffes selbst beziehen.

Es sind noch andere Zuständigkeiten zu nennen, wie beispielsweise des Grenzschutzes, die in diesem Bereich weniger von Belang sind und auf die ich daher verzichten möchte.

Soweit der Bund zuständig ist - und das war mein weiteres Anliegen -, stellt sich mir die Frage: Ist das eine Zuständigkeit, die grundsätzlich die Zuständigkeit der Länder ausschließt? Mit anderen Worten: Dürfen Länder in den Zuständigkeitszuweisungen des Bundes überhaupt nicht mehr tätig werden? Da ging es mir zunächst um die Klärung unserer verfassungsrechtlichen Ausgangslage. Der Bund erkennt das Problem, dass es Fälle gibt, in denen er nicht ausreichende Mittel hat. Das sind die Fälle der Amtshilfe, und die sind verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelt in Art. 35, und zwar beiderseitig. So wie der Bund Amtshilfe von den Ländern in Anspruch nehmen können, können die Länder umgekehrt auch Amtshilfe vom Bund oder von anderen Ländern in Anspruch nehmen. Das ist eine gegenseitige Verpflichtung, um im Wege von Notkompetenzen Maßnahmen ergreifen zu können.

Diese Amtshilfe wird ergänzt durch eine weitere Form der Notkompetenz, nämlich durch die so genannten Eilfälle, d. h. die Fälle, in denen gehandelt werden muss bei Gefahr im Verzuge. Es hat sich gezeigt - und das ist auch eine wesentliche Erkenntnis, jedenfalls die der verfassungsrechtlichen Würdigung von Unglücksfällen nach der Flutkatastrophe von Hamburg des Jahres 1962 -, dass der Staat verpflichtet ist, alles Erdenkliche zu tun, um in Fällen der Not handeln zu können. Man kann letztlich von einem Grundsatz sprechen: „Not kennt kein Gebot“ und weist damit die Zuständigkeiten

staatlicher Stellen auch den einzelnen Ländern in den Fällen zu, in denen der Bund nicht ausreichend und nicht schnell genug handeln kann.

Aus diesem Grunde gibt es einfachgesetzlich geschriebene Eilfälle. Davon hat das Landesrecht Schleswig-Holstein eine Fülle. Ich nenne beispielhaft § 165 Landesverwaltungs-gesetz für die Ordnungsbehörden; ich nenne § 6 Polizeiorganisationsgesetz für die Wasserschutzpolizei; ich nenne die Eilkompetenzen auch nach dem Landeswassergesetz aus § 110, aber auch die Eilkompetenzen aus mehreren staatlich übergreifenden Abkommen. Nach § 3 des Abkommens zwischen den Küstenländern über wasserschutzpolizeiliche Zuständigkeit auf dem Küstenmeer aus dem Jahr 1998 ist ebenfalls bei Gefahr im Verzug eine Eilkompetenz für die Küstenländer gegeben, auch außerhalb ihres Hoheitsbereiches zur Erfüllung wasserschutzpolizeilicher Aufgaben tätig zu werden. Und schließlich verweise ich auf die Eilkompetenzen in der Bund-Länder-Vereinbarung des Jahres 1995 in § 5 Abs. 11, auf die fortbestehenden Befugnisse der Länder zu Sofortmaßnahmen.

Es gibt dann einen Restbereich, von dem einige meinen, er sei gar nicht mehr erwähnenswert, weil bereits die genannten stellvertretenden Kompetenzen, insbesondere die Eilkompetenzen, ausreichend genug seien, um ihn nicht mehr zu nennen - ich will es aber nur der Vollständigkeit halber nachschicken -, nämlich den Gedanken der Notstandskompetenzen. Sollten also Fälle nach den Amtshilfavorschriften beziehungsweise Fälle nach den Regelungen für das Einschreiten im Falle der Gefahr im Verzuge nicht ausreichen, kann man aus dem Grundgesetz in dem Art. 35 Abs. 2 und 3 noch originäre eigenständige Notstandskompetenzen erblicken. Das heißt, in den Fällen, in denen die einzelnen staatlichen Hoheitsträger insbesondere nicht über ausdrückliche Mittel verfügen, können sie auf die Mittel anderer staatlicher Hoheitsträger zurückgreifen. Das ist grundgesetzlich geregelt, dogmatisch

herleitbar allerdings auch aus dem Aufleben des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts, insbesondere aus dem Art. 20 Grundgesetz, wonach der Staat ein überlebensfähiger Rechtsstaat ist, der sich gegenseitig in Not-situationen hilft.

Ich habe in der Literatur noch nach Konkretisierungen dieser Notstandsbefugnisse Ausschau gehalten. Dort gibt es den Ansatz, nach strafrechtlichen Notstandsregelungen in analoger Anwendung vorzugehen. Ich habe deutlich gemacht in meinem Gutachten, dass das natürlich dogmatisch von vielen Seiten als etwas angreifbar dargestellt wird. Man braucht in der Dogmatik diesen allgemeinen Rückgriff auf die analoge Heranziehung strafrechtlicher Vorschriften aber nicht. Es ist völlig ausreichend, hier das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Grundgesetz zu nennen.

Als Ergebnis dieser Überlegungen bleibt festzuhalten, dass landesstaatliche Stellen also hilfsweise subsidiär auch zuständig bleiben, soweit eine ausdrückliche Bundeskompetenz gegeben ist.

Nun stellt sich die nächste Frage: Gibt es eine Zuständigkeitsbegrenzung des Landes Schleswig-Holstein also nur innerhalb der 12-Seemeilen-Zone tätig werden zu dürfen? Oder ist das Land Schleswig-Holstein nicht auch befugt, außerhalb des staatlichen Hoheitsbereiches eingreifen zu können, also in den Schutzzonen beziehungsweise der Wirtschaftszone, die an die hohe See angrenzt?

Vom Ausgangspunkt muss man daran erinnern, dass das Völkerrecht insoweit primäre Regelungsbefugnis dieses nicht mehr staatlichen Hoheitsbereiches ist. Man kann also dort nur tätig werden - das gilt für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt -, soweit das Völkerrecht dies überhaupt erst gestattet. Ein Blick auf internationale völkerrechtliche Abkommen macht aber sehr schnell deutlich, dass es eine Vielzahl internationaler Abkommen gibt, angefangen von insbesondere der UNO-Seerechtskonvention, die so genannte Interventionsrechte der Küstenstaaten

ermöglicht, um auch Umweltunfälle in den Griff zu bekommen. Interventionsrecht heißt, dass das Völkerrecht ein Interesse daran hat, dass die Umweltbelastung nicht fortgeführt, nicht verschleppt wird, sondern sie will Eingriffsbefugnisse den Anrainerstaaten ermöglichen, damit im Interesse einer sauberen Umwelt tatsächlich auch gehandelt werden kann. Zu nennen als Kompetenzartikel sind hier Art. 214 und 200 a der UNO-Seerechtskonvention. Und aus meinem Gutachten ist zu entnehmen, dass es diesbezüglich noch eine Vielzahl anderer Kompetenzartikel gibt, die ein Tätigwerden - ganz allgemein gesprochen - staatlicher Stellen ermöglichen.

Was das Völkerrecht nicht regelt, ist der Fall, welche staatliche Stellen dies regeln. Da gibt es eine Zuweisung im Seeaufgabengesetz, und zwar nach § 1 Nr. 3. Wortwörtlich heißt es im Seeaufgabengesetz:

„Jenseits der 12-Seemeilen-Zone ist das Recht der Gefahrenabwehr konzentriert beim Bund. Der Bund soll - und so wird es auch begleitet in den hier vorliegenden Gutachten - unter Ausschluss der Zuständigkeit der Länder seewärts des Küstenmeeres zuständig sein, soweit das Völkerrecht dies erfordert und gestattet.“ Die Länder seien dagegen grundsätzlich im Küstenmeer zuständig.

Ich habe dem eine kritische Einstellung gegenüberzustellen, weil das in der Praxis zu erheblichen Versicherungen führen muss. Denn Probleme zur See lassen sich der Natur der Sache wegen nicht dauerhaft lokalisieren und auf Gebiete eingrenzen. So nehmen beispielsweise Verschmutzungen des Meeres auf Einteilungen nach Seemeilen und Zonen keine Rücksicht. Die bereits erwähnte eingetretene Störung der Sicherheit und Ordnung stellt zugleich eine Gefahr innerhalb des Küstenmeeres dar.

Der entscheidende Punkt aber für mich ist neben diesen praktischen Hindernissen eines derartigen Festhaltens, dass das Völkerrecht

und auch das Verfassungsrecht eine derartige wortwörtliche Interpretation gar nicht erst gestatten, sondern dass die wortwörtliche Interpretation sinngemäß auszulegen ist nach den klassischen Interpretationsregeln, wonach nicht der Wortlaut einer Norm alleine entscheidend ist, sondern insbesondere auch die teleologische Betrachtungsweise nach Sinn und Zweck einer Vorschrift. Und lassen Sie mich das bitte vorwegschicken: Wonach richten sich völkerrechtliche Vorgaben wie die in der UNO-Seerechtskonvention? Sie richten sich primär darauf, dem Gedanken der Effektivität Rechnung zu tragen. Es geht dem Völkerrecht darum, nicht in das Beziehungsgeflecht von Bundesstaaten eindringen zu wollen, sondern es geht dem Völkerrecht darum, dass eine Gefahrenlage beseitigt wird, und zwar nach dem Effektivitätsprinzip: Handeln soll, wer am effektivsten in der Lage ist zu handeln.

Soweit es also völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gibt, gibt es nicht nur eine Verpflichtung zum Handeln als solches, sondern zum Handeln im effektiven Sinne, und das bedeutet auch unter Konzentration aller tatsächlichen Handlungsmittel, die man zur Verfügung hat. Man stelle sich nun vor, man würde wortwörtlich festhalten am § 1 Nr. 3 Seeaufgabengesetz. Das hieße ja, dass einerseits die Länder innerhalb der 12-Seemeilen-Zone einen gesamten Maschinenpark zur Verfügung stellen müssten, um dem Recht der Gefahrenabwehr in allen seinen Ausstrahlungen Rechnung tragen zu können; den gleichen Maschinenpark müsste isoliert auch der Bund zur Verfügung stellen. Das ginge theoretisch noch, wenngleich es an finanzielle Grenzen stieße in der Zeit knapper Haushaltsmittel. Aber entscheidend würde man aus völkerrechtlicher Sicht die Bundesrepublik fragen: Warum stellt denn die Bundesrepublik nur halbseitig ihre maschinellen Mittel zur Verfügung und nicht den gesamten Maschinenpark einschließlich auch des landesverantwortlichen Maschinenparkes? Dann müssten wir verweisen auf unsere verfassungsrechtliche Grundordnung, und

man würde im völkerrechtlichen Verkehr mit einem unglaublichen Zweifel an der Rechtsinterpretation reagieren, wenn wir so kämen in der Auseinandersetzung und der Bewältigung dieser Frage. Mit anderen Worten: Das Völkerrecht gebietet Bereitstellung effektiver Mittel zur Gefahrenabwehr und verlangt nicht, dass spezielle Verwaltungsträger dafür tätig werden.

Die Verfassung nun - und das ist Ausgangspunkt des Gefahrenabwehrrechts - hat keinerlei Vorgaben, das Seeaufgabengesetz in diesem völkerrechtsfreundlichen Sinne zu interpretieren, weil die verfassungsrechtlichen Vorgaben, also das Verbot der Mischverwaltung, grundsätzlich an der Hoheitsgrenze haltmachen. Das heißt, die strikte Einhaltung kompetenzieller Zuweisungen, die strikten verfassungsrechtlichen Vorgaben enden hier an der 12-Seemeilen-Zone. Das Verfassungsrecht lässt also das Völkerrecht insofern einwirken und sinngemäß auch nationale Regelungen entsprechend interpretieren.

Entsprechend komme ich zu einer sinngemäßen Auslegung des § 1 Nr. 3 Seeaufgabengesetz, wonach auch außerhalb der 12-Seemeilen-Zone die Länder eine Kompetenz behalten, und zwar soweit sie unter den Bedingungen des Effektivitätsgrundsatzes auch innerhalb der 12-Seemeilen-Zone eine Kompetenz haben. Das ist ein Ergebnis, das uns nicht überrascht; das kennen wir nämlich aus der europäischen Integration ebenfalls. Nach Art. 23 des Grundgesetzes haben Länder im Bereich des europäischen Integrationsprozesses in diesen Bereichen ebenfalls ihre Landeskompetenzen mit in den Integrationsprozess zu nehmen, wie es im Inland inländische Zuständigkeiten sind. Wenn Sie das Lindauer Abkommen zu Art. 32 des Grundgesetzes lesen, haben Sie dort ebenfalls den Gedanken, dass Länderkompetenzen übertragen werden im auswärtigen Verkehr.

Ich halte also im Ergebnis fest, dass aus Gründen der Natur der Sache, nämlich der Knappheit der Ressourcen und der territo-

rialen Souveränität sowie des kooperativen Föderalismus, seewärts der Küstenmeere die Länder, in diesem Fall das Land Schleswig-Holstein, ihre Kompetenz behalten, soweit sie innerhalb der 12 Seemeilen zuständig sind. Aber selbst wenn man diese Einschätzung nicht teilt, bleibt außerhalb der 12-Seemeilen-Zone eine Zuständigkeit der Länder natürlich gegeben unter dem Gedanken der Eilkompetenz und der Notstandskompetenz, zu denen ich im Vorfeld Stellung genommen habe.

Das Verhältnis der Zuständigkeiten von Bund und Ländern ist auch zu regeln nach dem Spezialitätsprinzip, wonach die speziellere Aufgabenzuweisung die allgemeinere Aufgabenzuweisung verdrängt. Man fragt also letztendlich danach: Welches Aufgabengebiet ist speziell berührt und ist in der Hauptsache betroffen von einer Maßnahme? Im Falle des positiven Kompetenzkonflikts, also wo Bund und Länder gleichermaßen zunächst Aufgabenzuweisungen haben, geht es darum, bei der Auflösung dieses Konflikts sich ein Bild zu verschaffen über die allgemeinen Aufgabenberührungen, die eine handlungsbedürftige Situation hervorrufen. Dieser Gedanke ist dem allgemeinen Recht der Gefahrenabwehr und der verfassungsrechtlichen Auslegung immanent. Das haben wir als allgemeinen Grundsatz anerkannt, dass das speziellere Rechtsgebiet das allgemeinere Rechtsgebiet verdrängt. Und ich erinnere nur daran, dass auch im Organisationserlass der Ministerpräsidentin im Lande Schleswig-Holstein aus dem Jahre 1994 dieser Spezialitätsgrundsatz verankert ist, dass nämlich nach dem sachlichen Inhalt entscheidend das Ressort und federführende Ministerium ausgestattet und mit der Aufgabe betraut wird. Das gilt nicht nur innerstaatlich, sondern das gilt auch im Bereich der übergreifenden Staats- und Bundestätigkeit.

Im Folgenden sind noch zu erwähnen die Kompetenzen aus zwischenstaatlichen Abkommen. Hier möchte ich einen Blick werfen auf die Kompetenzen der Bund-Länder-

Vereinbarung zunächst des Jahres 1975 und dann in Ergänzung des Jahres 1995, die auf den ersten Anschein der Einsatzleitungsgruppe, der ELG mit Sitz in Cuxhaven, Kompetenzen zuweist. Wir haben vom Ansatz her hier eine Formulierung, wonach die ELG in Unglücksfällen wie dem Havariefall der „Pallas“ im Konsens entscheiden soll. Nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 7 wird eine Entscheidungsverantwortlichkeit zunächst begründet für die ELG. Ich möchte aber darauf aufmerksam machen, dass dies keine verfassungsrechtliche Entscheidungsverantwortlichkeit ist. Die ELG ist eine Form der Mischverwaltung, die aus verfassungsrechtlichen Gründen diese Entscheidungsverantwortlichkeit gar nicht gemeinsam tragen kann. Das widerspricht dem Verbot der Mischverwaltung. Sie kann aus Praktikabilitätsgründen dafür Sorge tragen, dass man sich der gemeinsamen Verantwortung stellt. Die Letztverantwortung aber bleibt sowohl bei den betroffenen Küstenländern als auch beim Bund. Deswegen sieht ja auch § 5 Abs. 7 Satz 2 vor, dass in den Fällen, in denen es zu keiner konsensualen Lösung zwischen den Beauftragten der Länder und des Bundes kommt, die Entscheidung des Beauftragten maßgebend ist, dessen Gebiet von der Verschmutzung am meisten betroffen ist. Damit verweist § 5 Abs. 7 Satz 2 dieser Bund-Länder-Vereinbarung letztendlich wieder auf den verfassungsrechtlichen Kernsatz, dass durch die Bund-Länder-Vereinbarung keineswegs Kompetenzen für die Einsatzleitungsgruppe gebildet worden sind. Diese Kompetenzen werden vorausgesetzt, nämlich aus der verfassungsrechtlichen Natur heraus, aus der Kompetenz des jeweils betroffenen Gefahrenabwehrbereiches. Und § 5 Abs. 7 muss damit auch, wie es auch der Wortlaut tut, sicherstellen, dass den Ländern diese Kompetenzen beibehalten bleiben. Selbst wenn eine anders lautende Formulierung gewählt worden wäre, bliebe es doch bei dieser Eigenverantwortlichkeit des Landes, die durch die Vereinbarung insgesamt nicht beeinträchtigt werden kann.

Mit anderen Worten: Auch soweit das Land Schleswig-Holstein als Vertragspartner dieser Bund-Länder-Vereinbarung im Bereich der Einsatzleitungsgruppe betroffen ist, behält es Kompetenzen als eigenständige Verantwortungsebene, soweit verfassungsrechtliche Kompetenzen aus dem vorgetragenen allgemeinen Gefahrenabwehrrecht vorliegen, der Bund ebenfalls, die anderen Küstenländer ebenfalls. Und hier ist wiederum eine Entscheidung zu treffen nach der Sachgebietsnähe. Hier sagt ja auch § 5 Abs. 7:

„Hinsichtlich der Sachgebietsnähe ist derjenige Beauftragte maßgeblich, dessen Gebiet von der Verschmutzung am meisten betroffen ist.“

Mit anderen Worten: Schleswig-Holstein behält auch dann ein eigenständiges Eigenverantwortlichkeitsrecht, soweit es verfassungsrechtlich vorgesehen ist und soweit es zu keiner konsensualen Lösung in der Einsatzleitungsgruppe kommt.

Ich habe damit die Handlungsmöglichkeiten aufgezeichnet. Ich bin aber auch gefragt worden zum Bereich: Gibt es Rechtspflichten zum Handeln im Recht der Gefahrenabwehr? Hier ist zunächst festzustellen, dass natürlich grundsätzlich alle Maßnahmen der Gefahrenabwehr im so genannten Opportunitätsprinzip stehen. Das heißt, es besteht ein Handlungs- und Auswahlermessen der verantwortlichen staatlichen Stellen, und dies ist ebenfalls Gebot staatlichen Interesses, dass der verantwortliche Staats auch die Verantwortung insoweit tragen soll, dass man ihm nicht ein bestimmtes Verhalten aufoktroyiert, sondern dass er flexibel angemessen in jedem Einzelfall handeln kann. Die Dogmatik für den Verfassungs- und Verwaltungsrechtler sieht dies folgendermaßen: dass man zwischen dem so genannten Handlungsermessen und dem Auswahlermessen differenziert. Der Staat hat also zwei Freiheiten. Er kann entscheiden, ob er erstens überhaupt handeln möchte und zweitens wie er handeln möchte, wenn er sich denn entschieden hat, überhaupt zu handeln. Dieses Ermessen ist

ein grundsätzliches und kann in Einzelfällen aber auch zu einer Rechtspflicht kommen, in den Fällen nämlich der Ermessensreduzierung auf Null. Das bedeutet, dass aus rechtlichen Gründen heraus die Freiheit des Staates beschränkt ist, er nicht einfach entscheiden kann, tue ich oder tue ich nicht, sondern er bei gewissen Gefahrenlagen handeln muss. Anerkannt ist hierbei, dass ein wesentliches Kriterium zur Auslösung von Rechtspflichten die Hocharrangigkeit von Schutzgütern ist.

Zweiter anerkannter und in der Rechtsprechung immer wieder zitierter Fall ist der Grundsatz der Gleichbehandlung. Mit anderen Worten: Hat man ein hohes Schutzgut einerseits, dann reduziert sich die Handlungsfreiheit, verdichtet sich je nach staatlicher Qualität, nach Niveau des Schutzgutes zu einer Handlungspflicht. Und dasselbe ist zu erwähnen, wenn der Staat sich in vergleichbaren Fällen bereits durch Handlungen ausgezeichnet hat. Dann gebietet der Grundsatz der Gleichbehandlung, in einem vergleichbaren Fall ebenfalls zu handeln.

Wendet man nun diese allgemeinen verfassungs- und staatsrechtlichen Grundsätze zur Auswahl des Handlungs- und Auswahlermessens an, dann muss man zunächst einen Blick werfen auf das staatliche Wertesystem, das berührt ist im Zusammenhang mit der „Pallas“-Havarie. Das staatliche Wertesystem bildet sich aus den Gesetzen, aus Selbstinpflichtnahmeerklärungen des Staates, aus Schutzerklärungen, aus internationalen und supranationalen Verpflichtungen. Hier möchte ich ganz besonders das Wertesystem bezüglich des Wattenmeeres hervorheben. Das gesamte Gebiet des Wattenmeeres erfüllt nämlich mehrere internationale, supranationale und nationale Schutzkriterien, die das Wattenmeer insgesamt zu einem äußerst hochrangigen Schutzgut für das Land Schleswig-Holstein werden lassen. Zu erwähnen ist einmal die UNO-Seerechtskonvention, die ja schon im Vorfeld erwähnt worden ist. Nach Art. 194 ist die Bundesrepublik unter Einschluss des Landes Schles-

wig-Holstein verpflichtet, empfindliche Ökosysteme und ihre Lebensräume zu schützen. Danach haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, Verschmutzungen zu verhüten und zu verringern. Dieser Grundsatz wird vertieft durch mehrere nachfolgende Konventionen. Das alles habe ich ausgeführt im Gutachten; ich möchte aber diese Konventionen zumindest noch einmal erwähnen: die UN-Ramsar-Konvention, die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union, die Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Union und schließlich als nationale Hervorhebung der Wertigkeit des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres das schon im Vorfeld zitierte schleswig-holsteinische Nationalparkgesetz aus dem Jahre 1985, in dem festgehalten wird die Einzigartigkeit und auch die einzigartige Schutzbedürftigkeit dieses Naturraumes einzigartiger Prägung: wegen der einzigartigen Ökosysteme, wegen der einzigartigen Flora und Fauna. Sie kennen meine Ausführungen aus dem Gutachten; ich verweise diesbezüglich darauf.

Entscheidend schien mir dabei, dass auch die Staatsregierung des Landes natürlich von dieser Wertigkeit und von dieser Sensibilität weiß. Laut Presseerklärung des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein vom 04.09.1998 hob der Umweltminister hervor - ich darf zitieren -:

„Unsere Küstengewässer, vor allem die Nationalparks Schleswig-Holsteinisches, Hamburgisches und Niedersächsisches Wattenmeer, sind ein ökologisch einzigartiges und besonders sensibles Gebiet, das wegen der hohen Schiffsverkehrsdichte bei möglichen Havarien besonders gefährdet ist.“

Hierin steckt die Erklärung und Anerkennung der abstrakten Gefährdung des hoch sensiblen Wattenmeergebietes - rund einen Monat, bevor es in diesem Raum zur Havarie kam. Das Wattenmeer hat ein Schutzkon-

zept. Und der Landtag weiß darum. Er ist ja gerade bemüht, ein zweites Nationalparkgesetz durch die Landtagsgremien zu verabschieden, das noch ausgebaut werden soll. Aber schon das bestehende Schutzkonzept hat Einschränkungen: Betretungsverbote, Nutzungsbeeinträchtigungen für dort lebende, wirtschaftende und vom Wattenmeer abhängige Menschen. Das sind Maßnahmen, die noch verstärkt werden sollen. In diesem Zusammenhang muss man als Rechtswahrer natürlich den Gleichbehandlungsgrundsatz zugrunde legen. Die Erhöhung des Innenschutzes des Wattenmeeres kann nicht folgenlos bleiben für den Außenschutz des Wattenmeeres. Je höher die Wertigkeit des Wattenmeerschutzes durch interne Schutzbestimmungen geregelt wird, ist es ein Gebot der Gleichbehandlung, einen wirksamen Außenschutz auch eingreifen zu lassen.

Es ist eine Frage, wie Sie mit Grundrechten in diesem Zusammenhang umgehen. Wenn Sie erwarten Rücksichtnahme von dort lebenden und wirtschaftenden Menschen, die in Abhängigkeit dieses Wirtschaftsraums stehen, dass sie für Nutzungsbeschränkungen Verständnis haben, dann ist es eine Form der Gleichbehandlung, in allen Bereichen des Wattenmeerschutzes gleich zu handeln, d. h. insbesondere bei atypischen Gefahren. Kurz gesagt: Wenn es richtig ist, dass zum Schutze des Nationalparks traditionsreiche Benutzungen insbesondere der Küstenfischerei eingeschränkt werden müssen, dann gebietet es die Gleichbehandlung, dass ein gleicher Schutz von außen auch sichergestellt ist. Es ist nicht mehr einsehbar, dass man den dort lebenden Menschen eine Rücksichtnahme abverlangt, die im Außenschutz nicht gleichermaßen sichergestellt wird. Das Nationalparkgesetz ist im Schutzkonzept verstärkt durch die UNESCO-Biosphärenreservatregelungen; ich habe darauf verwiesen.

Im Ergebnis dieser Betrachtungsweise komme ich für den vorliegenden Fall der „Pallas“-Havarie nicht bloß zu einer einfachen Ermessensbefugnis des Landes

Schleswig-Holstein, sondern unter Hervorhebung der Hochwertigkeit des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres als Schutzgut und unter den Grundsätzen der Gleichbehandlung des Innen- und Außenschutzes des Wattenmeeres zu einer Ermessensreduzierung auf Null und sehe auch eine Handlungsverpflichtung des Landes Schleswig-Holstein, vor der Strandung alles zu unternehmen, was diese Strandung nicht hätte möglich werden lassen.

Die Frage, die sich im Anschluss stellt, ist die Frage: Mit welchen Mitteln hätte dies geschehen müssen? Das Recht sagt dazu: Es besteht ein Auswahlermessen. Dieses Auswahlermessen ist ebenfalls nicht blanker Opportunismus, sondern ist Rechtsprinzipien unterworfen. Die Mittel, die ergriffen werden, müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein, eine Gefährdung zu beseitigen beziehungsweise eine Störung wieder aufzuheben. Auf jeden Fall ist der Staat verpflichtet, so zu handeln, dass ausreichender Schutz sichergestellt ist.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. Ich stehe gern Ihren Fragen zur Verfügung.

Stellv. Vorsitzender: Herr Prof. Ziemske, ich danke Ihnen für die sehr ausführlichen Ausführungen. Wir treten dann in die Frageunde ein. Herr Dr. von Hielmcrone, bitte.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Herr Vorsitzender! Herr Prof. Ziemske! Ich will jetzt einmal versuchen, das auch für mich verständlich auszuführen. Verstehe ich Sie recht, dass zunächst im Prinzip aufgrund der grundgesetzlichen Zuweisungen der Bund für Gefahrenabwehr auf den Seestraßen und in den Gewässern zuständig gewesen wäre, das Land dann allenfalls eine Not- oder Eilkompetenz gehabt hätte, wenn der Bund nicht eingeschritten wäre, dass aber aufgrund historischer, tatsächlicher, naturräumlicher und sonstiger, aber eben auch verfassungsmäßiger Bedingungen quasi es zu einer Überlagerung gekommen ist dieser bundesstaatlichen Zuständigkeit mit einer Zuständigkeit des Landes. Ich meine jetzt den ganzen Komplex

Nationalpark, Wattenmeerschutzes, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und so weiter, dass also die Sondersituation, die sich in den letzten Jahren herausgebildet hat, die andere Zuständigkeit überlagert. Ist das richtig?

Prof. Dr. Ziemske: Ja. Wobei ich am Anfang noch klarstellen möchte: Im Grundsatz haben Sie meine Ausführungen ja vollständig und auch zutreffend wiedergegeben - mit einer Ausnahme vielleicht. Ich habe die Bundeszuständigkeit aus dem Bereich des Wasserstraßenrechts gesehen, innerhalb und außerhalb - -

(Abg. Dr. von Hielmcrone: Das ist mir klar!)

- und dabei aber aufgrund einer sinngemäßen Anwendung auch des Seeaufgabengesetzes eine Befugnis des Landes erblickt, auch außerhalb der 12-Seemeilen-Zone tätig zu werden im allgemeinen Bereich der Gefahrenabwehr, weil ich aus den genannten Gründen heraus nicht an der wortwörtlichen Interpretation des § 1 Abs. 3 Seeaufgabengesetz festhalten kann.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Das habe ich verstanden. Das war ein wesentlicher weiterer Aspekt.

Nun sagen Sie ja, im Grunde haben Sie das Problem abstrakt geprüft. Sie haben es nicht geprüft vor dem Hintergrund des tatsächlichen Falles. Das ist ja eigentlich auch verständlich. Gleichzeitig sagen Sie aber, es gibt natürlich auch das Problem des effektiven Mitteleinsatzes. In diesem Fall hat das Land praktisch die Mittel nicht. Es gibt keine Schlepperkapazitäten, keine zentrale Meldestelle - alles das, was der Bund in Cuxhaven vorhält. Ist nicht auch dieser Effektivitätseinsatz wesentlich? Führt das nicht auch wiederum zu einer Verlagerung, wenn man Ihrer These folgen würde, zu einer Verlagerung zu dem Organ, das effektiv eingreifen kann? Oder aber müsste es dann im Umkehrschluss heißen, das Land müsste quasi selbstständig diese Maßnahmen einführen, also quasi eine weitere Einsatzleitstelle mit dem Vorhalten

von Einsatzkräften und so weiter aufgrund der besonderen Situation?

Prof. Dr. Ziemske: Zunächst gestatten Sie mir zu sagen, dass ich zu dem tatsächlichen Geschehen und auch zu dem tatsächlich vorhandenen Maschinenpark und den Mitteln, die das Land hat, keine Angaben machen kann. Ich bin diesbezüglich kein Experte. Ich habe den Gedanken der Effektivität aus dem Völkerrecht übertragen. Diese völkerrechtliche Effektivitätsgedanke ist aber auch unabhängig von der tatsächlichen Anzahl von Mitteln des Landes oder des Bundes zu sehen, sondern es ist eine ganz natürliche Rechnung, dass, wenn es dabei bleibt, dass die Mittel der Gefahrenabwehr geteilt werden sollen, abhängig von der 12-Seemeilen-Zone, als Bundesmittel und als Landesmittel zur Verfügung gestellt werden sollen, ganz logisch das Völkerrecht an den Teilenden die Frage stellt: Wie wollt ihr denn das in Einklang bringen mit der völkerrechtlichen Verpflichtung zur effektiven Gefahrenbeseitigung? Das Mittel der effektiven Gefahrenabwehr ist nichts anderes, als sicherzustellen, dass auch ausreichend gehandelt wird. Und das ist wiederum ein Grundsatz, dass die Staaten verpflichtet sind, ausreichend zu handeln, den wir auch innerstaatlich kennen, nämlich im Sinne angemessen, aber vor allem auch ausreichende Mittel einsetzen. Ich habe ja eingeräumt, dass aus Praktikabilitätsgründen die Bund-Länder-Vereinbarung zur Mittelkonzentration durchaus nachvollziehbar ist, dass aber diese Praktikabilitätsgründe die verfassungsrechtliche Verpflichtung der jeweiligen Verwaltungsträger nicht beeinträchtigen. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung, der Verantwortungsbereich von Bund zu Ländern, bleibt unabhängig davon gegeben, was in einer Bund-Länder-Vereinbarung Gegenstand einer Regelung ist.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Da muss ich aber doch noch einmal weiter fragen. In Art. 67 des Grundgesetzes ist die Zuständigkeit des Bundes für die Seewasserstraßen geregelt. Hier gäbe es, wenn wir Ihrem Ge-

dankengang folgen, dadurch, dass das Land selbst in seiner Verfassung wiederum dem Naturschutz und so weiter einen größeren Raum eingeräumt hat, eine Verfassungskonkurrenz zwischen dem Grundgesetz und der Landesverfassung. Wie lösen Sie denn diese Verfassungskonkurrenz auf? Da würde ich immer sagen, dass das Grundgesetz vorgeht. Ich finde Ihren Gedankengang hoch faszinierend, muss ich ehrlich sagen, dass sich plötzlich aus dem Lande etwas Neues entwickelt. Das ist ja etwas Neues, was das Grundgesetz so nicht gesehen hat. Aber wie sehen Sie dann diese Verfassungskonkurrenz, wie lösen Sie die auf?

Prof. Dr. Ziemske: Darf ich noch einmal nachfragen, was Sie meinen mit dem Neuen, das das Grundgesetz noch nicht hat?

Abg. Dr. von Hielmcrone: Das will ich Ihnen ganz ehrlich sagen. Das Grundgesetz regelt in den 80er Artikeln (87 und so weiter) die Zuständigkeit des Bundes. Damit ist die Bundeszuständigkeit qua Grundgesetz gegeben. Gleichzeitig hat sich aber im Lande selber - so verstehe ich jedenfalls Ihre Theorie - etwas entwickelt, was vielleicht das Grundgesetz bei der Verabschiedung so nicht gesehen hat, auch nicht sehen konnte. Aufgrund historischer, aber vor allen Dingen der tatsächlichen Gegebenheiten und des stärkeren Bewusstseins der Menschen vor Ort hat der Naturschutz im Lande Schleswig-Holstein und vor allen Dingen auch der Schutz des Wattenmeeres quasi Verfassungsrang erhalten, so dass wir jetzt konkurrierende Verfassungsrechte oder Staatsaufgaben haben: auf der einen Seite das Land mit seiner Aufgabe, die Natur zu schützen, auf der anderen Seite das Grundgesetz, das in Art. 83, glaube ich, die Zuständigkeit regelt. Das heißt, wir sind hier eine konkurrierende Verfassungssituation. Die kann doch meiner Meinung nach allenfalls zu konkurrierenden Zuständigkeiten, aber nicht zu einer Reduzierung der einen Zuständigkeit auf Null und der anderen sozusagen auf hundert führen.

Prof. Dr. Ziemske: Wenn ich dazu Stellung nehmen darf: Es ist natürlich immer eine typische Situation, unabhängig davon, ob man eine neue Staatszielbestimmung in eine Verfassung mit einarbeitet, dass es im Föderalismus zu einer Konkurrenz kommt zwischen den einzelnen Verwaltungsträgern. Davon geht das Grundgesetz ja seit 1949 aus. Das Land Schleswig-Holstein hat mit Art. 7 der Landesverfassung dem Umweltschutz eine ganz besondere Bedeutung anvertraut. Verwaltungstechnisch ist dies aber nun nicht eine Neuerung in dem Sinne, dass wir mit den grundgesetzlichen Vorgaben nicht umgehen können. Umweltschutzmaßnahmen sind Maßnahmen erstens des Gesetzgebers, sind Maßnahmen der Verwaltung, sind Maßnahmen auch der Rechtsprechung. Sinn und Zweck der Staatszielbestimmung ist es doch, lediglich zu sagen: Neben den bekannten Ausrichtungen des Landes Schleswig-Holstein haben wir als neue zentrale Staatsaufgabe in allen Facetten den Umweltschutz aufgenommen. Mit anderen Worten: Soweit ein Bundesland wie das Land Schleswig-Holstein eine neue Staatszielbestimmung aufnimmt, fügt sich diese Aufnahme in das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes ein. Und dann stellt sich die Frage: In welchem Bereich liegt nun die Konkurrenz vor? Ist es der Gesetzgebungsbereich, dann ist es eine Maßnahme, die nach den Art. 73 ff. Grundgesetz zu entscheiden ist; oder ist es ein Verwaltungsbereich, dann ist es eine Maßnahme, die nach den Art. 83 ff. Grundgesetz zu bescheiden ist. Dann haben wir das klassische, bewährte, 50 Jahre durchgeführte Modell, dass wir Verwaltungszuständigkeiten auch im Umweltbereich nach den föderalen Grundsätzen lösen, wie sie in der Verfassung ihren Niederschlag gefunden haben.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Nun frage ich aber doch weiter: Dann würde es in diesem Fall zwei Zuständigkeiten geben zur Gefahrenabwehr - parallel: a) die Zuständigkeit des Bundes und b) die Zuständigkeit des Landes.

Prof. Dr. Ziemske: In dem von mir vorge-tragenen Sinne gibt es - -

Abg. Dr. von Hielmcrone: - gibt es tatsächlich zwei Zuständigkeiten. Das heißt, die eine Zuständigkeit überlappt oder verdrängt nicht die andere.

(Prof. Dr. Ziemske: Ja.)

Das ist ja immerhin ein interessanter Aspekt. Wie sieht es jetzt vor Ort aus? Wir können den Fall ja abstrahieren, auch wenn er sich nicht praktisch so zugetragen hat. Der Bund in der tatsächlichen und auch rechtlich korrekten Annahme, er sei zuständig, greift ein. Das hat er getan in diesem Falle - aber man kann es auch abstrakt durchdenken - mit allen ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten. Dass sie nachher nicht ausgereicht haben, ist eine andere Frage, aber mit allen Möglichkeiten, die er hat. Wie würde es sich nun praktisch darstellen, wenn jetzt auch das Land kommt und sagt: Wir greifen in diesen Geschehensablauf ebenfalls ein; wie stellen Sie sich dann die praktische Auflösung dieses Problems vor? Wer hat dann das Sagen? Ich sage es jetzt einmal banal. Wer koordiniert das, wer organisiert das? Das kann auch zu einer sehr negativen Situation führen, wenn zwei sagen: Wir sind gemeinsam zuständig, jetzt lass mich mal ran! Ich plakatiere das jetzt etwas.

Prof. Dr. Ziemske: Die Fälle der konkurrierenden Zuständigkeit, die zunächst parallel begründet ist, das ist schlecht gesagt. Im Falle der „Pallas“ war es ja auch nicht parallel, sondern gehen Sie davon aus, es ist der Fall der Bundeswasserstraße berührt gewesen, haben wir Zuständigkeit des Bundes, die sich aber minimiert, soweit der Bundeswasserstraßenbereich verlassen wird und in dem Sinne zu einer Landeskompentenz wächst. An welcher Grenze dies praktisch erfolgt, wird dadurch dokumentiert, dass es gelingt dem gefahrenverantwortlich Handelnden, die Gefahr zu beseitigen. Mit anderen Worten: Hätte der Bund noch in seinem Zuständigkeitsbereich die Gefahr beseitigt, wäre das Problem gar nicht aufgetreten. Dadurch, dass

der Bund aber diese Gefahrenlage nicht beseitigt hatte, animierte er den zuständigen Landesverwaltungsträger umso mehr, in seinen Kompetenzen zuständig zu werden. Ich weiß nicht konkret - das ist auch nicht meine Aufgabe gewesen -, wie sich das im konkreten Fall abgespielt hat; aber ich kann nur sagen: Gerade die Tatsache, dass ein Verwaltungsträger, der Bund, den Verwaltungszielsetzungen nicht Rechnung tragen konnte, vermehrt natürlich die Verantwortlichkeit des ebenfalls nachträglich berührten Landesverantwortlichen.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Dann muss ich weiterfragen. Sie stellen das quasi als einen kontinuierlichen Vorgang, sozusagen einer Zeitschicht, dar: Es passiert eines nach dem anderen. Aber so war es ja praktisch nicht. Es waren hoch dramatische Ereignisse auf See. Es war eine ganze Armada von Schiffen da. Alle haben es versucht. Es waren praktisch auch gar keine anderen Einsatzkräfte da. Wie soll denn das Land Schleswig-Holstein sagen - so folge ich Ihnen jedenfalls -: Ihr könnt das alles nicht, jetzt lasst mich ran! Es ist doch unter den obwaltenden Umständen - ich will mich jetzt etwas freundlich ausdrücken - eine etwas schwierige Annahme, dass so etwas wirklich geht.

Prof. Dr. Ziemske: Um das noch einmal deutlich zu sagen: Ich bin hier gefragt worden -

(Abg. Dr. von Hielmcrone: Ja, abstrakt, ich verstehe!)

Nein, nicht abstrakt, sondern konkret zu den Zuständigkeiten. Ich bin nicht gefragt worden zur Problemlösung zwischen Bund und Ländern. Ich habe die Frage beantwortet und war dazu aufgefordert gewesen zu sagen: Sind staatliche Stellen des Landes Schleswig-Holstein zuständig? Und ich behaupte hier erneut: Diese Zuständigkeit des Landes wird nicht dadurch geringer, dass ein anderer Verwaltungsträger möglicherweise auch Zuständigkeiten hat und dass es mit dem anderen Verwaltungsträger denktheoretische Probleme geben kann. Die Zuständigkeits-

frage ist eine Verantwortlichkeitsfrage. Und ich glaube, es ist deutlich geworden, dass das Land Schleswig-Holstein doch verantwortlich zeichnet, wenn es um seinen Küstenbereich geht. Da kann man doch schlechterdings nicht sagen, weil da möglicherweise auch der Bund eine Zuständigkeit hat, dass jetzt wegen denktheoretischer Probleme mit Bundesbehörden das Land nicht weiß, was es zu tun hätte. Dann ist es zumindest eine Maßnahme, die nicht in meinem Gutachtensrahmen liegt, wie man mit solchen Problemlösungen umzugehen hat. Für mich war die Frage wirklich ausschließlich auf den Zuständigkeitsbereich beschränkt.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Ich frage weiter. Aber abgesehen davon, ich finde das eine hoch faszinierende Theorie, der man sicherlich Aufmerksamkeit widmen muss. Sie stellen ab auf die Sachnähe. Ich habe es auch mit Faszination gelesen. Unter Sachnähe verstehen Sie in dem Falle, dass hier die Sachnähe FFH-Gebiet, Vogelschutzgebiet, Ramsar-Abkommen, UNO-Seerechtskonvention, Nationalpark eine große Bedeutung erhält und das überlappt. Andererseits gibt es aber, denke ich, auch die Sachnähe des Schiffsverkehrs und der Sicherheit dieses Schiffsverkehrs auch im Interesse der Umwelt. So ist es offenbar bisher auch immer gesehen worden, auch von allen zuständigen staatlichen Stellen, dass diese Sachnähe das Eingriffsrecht auf Bundesebene präjudiziert. Sehen Sie die Sachnähe Naturschutz - ich sage es jetzt einmal in dem Bewusstsein, dass ich damit eben alles meine - versus Sachnähe Schiffsverkehr als Konkurrenz?

Prof. Dr. Ziemske: Das ist eine rechtliche Konkurrenzsituation, die aufzulösen ist, und zwar nach einer Sachgebietsnähe, wie ich das nenne. Diese Sachgebietsnähe geht um die Beschreibung der Typik der Gefährdung. Das Typische im Falle der „Pallas“-Havarie und ihrer Folgen ist nun nicht das allgemeine Phänomen, dass es zu Problemen in der Leichtigkeit des Seewasserstraßenverkehrs geführt hat. Das Typische, das für die Öff-

fentlichkeit als Gefährdungslage übrig geblieben ist, ist die Belastung der Umwelt, die Möglichkeit einer Umweltgefährdung. Das ist das Typische, das diesen Fall auszeichnet in einem Bundesland, das von seinem Küstenraum prägend bestimmt wird und insbesondere dadurch prägend bestimmt wird, dass wir es zu tun haben mit staatlichen Selbstinpflichtnahmen wie beispielsweise der Bezeichnung des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres als Nationalpark. In einem solchen Falle rückt natürlich ein Unfall wie der der „Pallas“ die gesamte Betrachtungsweise in ein neues Rampenlicht, in eine neue Gefahrentypik hinein. Insofern habe ich hier ein eindeutiges Schwergewicht letztendlich gesehen zum Schutze der Naturschutzräume, um es ganz generell zu sagen. Und ich verweise dann insofern auf die Ausführungen in meinem Gutachten.

Stellv. Vorsitzender: Herr Abgeordneter Schlie, bitte.

Abg. Schlie: Herr Prof. Ziemske, wir haben ja als Untersuchungsausschuss einmal die Frage zu klären, welche rechtlichen und tatsächlichen Eingriffsmöglichkeiten das Land Schleswig-Holstein hatte, haben aber auch durchaus auf dieser Grundlage den wichtigen Auftrag, zu klären, welche möglichen Konsequenzen denn daraus für die Zukunft gezogen werden können. Wenn ich es richtig verstanden habe, ist es nach der rechtlichen Betrachtung, die Sie angestellt haben, so, dass es hier die Handlungsmöglichkeit - ich definiere, zitierend aus Ihrem Gutachten -, die Handlungspflicht für das Land Schleswig-Holstein gegeben hätte, und zwar vor dem Punkt, der uns bisher dargestellt worden ist, insbesondere von der Landesregierung durch das Auftreten des Umweltministers, indem er sagt: Ich bin überhaupt erst berechtigt einzugreifen, wenn wie im Fall der „Pallas“ die „Pallas“ havariert ist und auch erst dann, wenn anschließend eine Verschmutzung eintritt, wenn also Öl austritt. Erst dann sieht der Umweltminister für sich selber nach wie vor, übrigens auch nach den vorliegenden Handlungsrichtlinien, die diese

Regierung aufgrund des „Pallas“-Unfalls neu formuliert hat, überhaupt eine Handlungsmöglichkeit. Habe ich richtig verstanden, dass es nach Ihrer Rechtsauffassung eine Handlungspflicht des Landes Schleswig-Holstein zur Gefahrenabwehr auch vorher gibt und dieser auch Rechnung getragen werden muss? Ich frage das deswegen, weil es für uns natürlich auch von entscheidender Bedeutung ist, die rechtlichen Möglichkeiten hier einmal aufzuklären, um daraus auch in Verhandlungen mit den anderen Bundesländern und mit dem Bund, aber auch aufgrund eigener Kompetenz, durch die Ausgestaltung der eigenen Verfahrensabläufe im Lande Schleswig-Holstein diesem Gedankengang anschließend auch Rechnung tragen zu können.

Prof. Dr. Ziemske: Natürlich muss man differenzieren im Recht die Gefahrenabwehr zwischen dem Tatbestand der Gefahr einerseits und der Störung; ich hatte das ja ausgeführt. Der Ölaustritt wäre bereits die Störung gewesen. Gefahrenabwehr ist aber das klassische Mittel zur Prävention, um gerade diesen Fall zu verhindern. Dafür hat der Staat Handlungsmöglichkeiten im Recht der Gefahrenabwehr, einem Traditionsrechtsgebiet. Das heißt, es ist hier vermehrt darauf abzustellen, dass schon lange bevor überhaupt Öl austritt - weil Sie das mit dem Ölaustritt nannten -, wir natürlich eine Kompetenzbegründung zugunsten des Verwaltungsträgers haben, der zuständig ist für die Gefahrenabwehr. Man muss nicht erst warten, bis ein Schaden eingetreten ist. Der Staat hat die Möglichkeit, im Vorfeld zu handeln. Das erleben Sie ja auch vielfach in ganz anderen Bereichen, die im öffentlichen Leben stattfinden, dass davon auch Gebrauch gemacht wird. Es wird ja in vielen Bereichen davon Gebrauch gemeint, insbesondere im Wattenmeerbereich in Schleswig-Holstein davon Gebrauch gemacht, Menschen daran zu hindern, gewisse Verhaltensweisen an den Tag zu legen, als präventive Maßnahmen, weil man der Ansicht ist, das ökologische System werde sonst gefährdet. Dann gilt das doch umso mehr im Bereich des

kritischen, atypischen Gefährdungspotenzials, dass so ein havariertes Schiff ungewiss im Küstengewässerbereich umher irrt und niemand definitiv vorhersagen kann, was sich aus diesem Unglück noch entwickelt. Das Klassische ist eben, dass dies eine Betrachtung im Zeitpunkt des Ereignisses ist, nicht im Nachhinein, sondern wir haben den Blick zu richten auf den Zeitpunkt, an dem uns die Meldung der Havarie zu Ohren gekommen ist. In diesem Zeitraum bedarf es einer Prognoseentscheidung darüber, ob man handeln kann und muss. Und das wollte ich deutlich machen über den Präventionsgedanken.

Insofern möchte ich noch einmal ausdrücklich festhalten: Es hat eine Handlungsmöglichkeit schon vor dem von Ihnen zitierten Ölaustritt und nach meinem Dafürhalten auch eine Handlungsverpflichtung gegeben.

Stellv. Vorsitzender: Herr Abgeordneter Hentschel, bitte.

Abg. Hentschel: Das Land war nach Ihrer Meinung also der irrtümlichen Auffassung, dass es eine Zuständigkeit des Bundes in dem Bereich gibt, wo es um Schifffahrtsfragen geht, also um Abschleppen, sage ich mal ganz grob, Abschleppen und Feuerlöschen und dass es eine Zuständigkeit des Landes gab in dem Moment, wo es geht um Gewässerreinigung, also Ölentsorgung. Das war die Auffassung des Landes, ist sie auch heute noch. Und Sie haben hier versucht darzustellen, dass diese Auffassung nicht stimmt. Ist Ihnen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, 2. Senat, vom 11.04.1967 zum hessischen Wassergesetz bekannt?

(Prof. Dr. Ziemske: Nein, ist mir nicht bekannt.)

Darin steht als Ordnungssatz:

„1. Daraus, dass eine Bundeswasserstraße zugleich Verkehrsweg und Wasserspender ist, lässt sich weder eine Erweiterung der Kompetenz der Bundeswasserstraßenverwaltung noch

eine Erweiterung der Kompetenz der Landeswasserbehörden ableiten.“

Zur Frage der Kompetenzen habe ich hier ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, 7. Senat, vom 30.11.1990. Kennen Sie das?

(Prof. Dr. Ziemske: Ja.)

Ich zitiere daraus:

„Ziel der Erweiterung der schiffahrtspolizeilichen Aufgaben des Bundes auf die Verhütung von der Schifffahrt ausgehender Gefahren §§ 1, 2 Binnenschifffahrtsgesetz ebenso wie später auch §§ 1, 2 Seeaufgabengesetz war es gerade, den vom Transport wassergefährdender Stoffe drohenden Gefahren für das Wasser vorzubeugen und angesichts des mehrfach die Ländergrenzen überschreitenden Schiffsverkehrs hierfür bundeseinheitliche Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Diese schiffahrtspolizeiliche Aufgabe ist allerdings nicht beschränkt auf die Verhütung von Gefahren, die der Schiffstransport von wassergefährdenden Stoffen mit sich bringt, sondern erstreckt sich schlechthin auf die Verhütung von Gefahren, die von der Schifffahrt insbesondere für das Wasser ausgehen, also auch durch Ölverunreinigungen, die durch den Schiffsbetrieb entstehen können.“

Und weiter:

„Nach Art. 87 Satz 1 und 89 Abs. 2 Sätze 1 und 2 Grundgesetz führt der Bund in bundeseigener Verwaltung die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und nimmt über den Bereich eines Landes hinausgehende staatliche Aufgaben der Binnenschifffahrt und die Aufgaben der Seeschifffahrt wahr, die ihm durch Gesetz übertragen werden.“

Dann geht es weiter:

„Jedoch endet die schiffahrtspolizeiliche Aufgabe des Bundes dort, wo es nicht mehr um Anforderungen an die Schiffe und deren Betrieb zur Verhütung von Gefahren für die Reinheit des Wassers geht. Sobald Wasser nämlich verunreinigt ist, greift für die zur Beseitigung der Verunreinigung zu treffenden hoheitlichen Maßnahmen die wasserpolizeiliche Zuständigkeit des jeweiligen Landes ein.“

Das heißt, es gibt eine ganz klare Trennung der Aufgaben. Das Schiff abzuschleppen, zu verhindern, dass ein Schiff strandet, das Schiff zu bergen oder auch Feuer zu löschen o. ä. ist Aufgabe des Bundes. In dem Moment, wo Wasser einläuft, das Wasser abzusaugen ist Sache des Landes. So ist es hier auch praktiziert worden. Die Frage, die Ihnen gestellt worden ist, ist: Hätte es vor dem Zeitpunkt, wo das Land eingegriffen hat, Verpflichtungen des Landes gegeben einzugreifen? Das ist die Frage, die hier gestellt worden ist, und die wird hier in diesem Urteil, so wie ich das sehe - Bundesverwaltungsgericht, 7. Senat, vom 30.11.1990 - anders beantwortet, als Sie das gesagt haben. Können Sie vielleicht dazu Stellung nehmen?

Prof. Dr. Ziemske: Dieses Urteil kann die Frage ja nicht anders beurteilt haben; denn der Fall ist ja erst später eingetreten. Es kann allenfalls Kriterien geben. Und diese Kriterien sehe ich genau im Sinne meiner Darstellungen. Sie setzen ja immer voraus, dass die Bundeswasserstraßen überhaupt berührt sind: soweit sie berührt sind. Das Ganze hat sich ja nun in der Darstellung auch außerhalb des Wasserstraßenbereiches ereignet.

(Abg. Hentschel: Nein!)

Selbst wenn Sie meine Beantwortung nicht akzeptieren, dass es auch außerhalb des Wasserstraßenbereichs war, selbst in diesen Fällen ist der Präventionsgedanke nach wie vor vorhanden. Sie können nicht leugnen, dass präventiv tätig zu werden ist. Natürlich ist das Land zuständig, wenn Öl austritt. Das habe ich weder bestritten, noch habe ich das

anders interpretiert. Das Land ist natürlich dann zuständig. Aber es ist natürlich erst recht zuständig, bevor es austritt. Das ist der Präventionsgedanke.

Abg. Hentschel: Die Sache mit den Wasserstraßen könnte ich Ihnen zitieren. Das ist Bundesverfassungsgericht, 2. Senat, 30.10.1962. Da ist erläutert, was Wasserstraße ist. Das ist nämlich die Straße, wo Schiffe fahren. Bei Binnenwasserstraßen ist es anders, da gibt es eine explizite Liste, aber hier geht es um See, und bei See ist die Sache eindeutig geregelt. Aber darauf gehe ich jetzt nicht mehr ein; ich mache weiter an einem anderen Punkt.

Prof. Dr. Ziemske: Gestatten Sie mir denn, dass ich darauf eingehe? - Ich habe hier vorliegen die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 15. Band, Seite 1 ff. Wenn ich daraus zitieren darf - das wird allerdings etwas länger -, werden Sie genau meine Auffassung wiederfinden:

„Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen rechtfertigt nur Regelungen, die sich auf die Wasserstraßen als Verkehrswege beziehen. Dabei kann der Bund spezifische Regelungen im Interesse des Schiffsverkehrs treffen, auch wenn sie zugleich zwangsläufig die allgemeine wasserwirtschaftliche Ordnung, abgesehen von der Schifffahrt, berühren.“

Ich könnte jetzt noch auszugsweise weiter zitieren; aber hier wird deutlich die Begrenzung: Wasserstraße als Verkehrsweg und damit ein enger Wasserstraßenbegriff, so dass die Gleichsetzung von Küstengewässer und Wasserstraße verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.

Abg. Hentschel: Es ging ja hier um die Frage, ob sich die Schnittstelle verschiebt, also ob sich an der Zuständigkeit, dass das Land für die Ölentorgung und dass der Bund für

die Bergung eines Schiffes zuständig ist, irgendwelche Dinge ändern. Sie sagen, im Konkreten ist es richtig so; aber es gibt eine allgemeine Pflicht des Bundes, im Notfall einzugreifen. Ich zitiere aus Seite 42 Ihres Gutachtens:

„Dennoch ist aber anerkannt, dass der Staat in den Fällen, in denen er gar nicht eingreift oder in denen nicht ausreichend gehandelt wird, auf die Notstandskompetenzbestimmungen zurückgreifen darf.“

Die Frage ist ja: Hat der Bund hier nicht eingegriffen oder nicht ausreichend? Das ist doch zu beurteilen nach den zur Verfügung stehenden Mitteln des Landes und des Bundes. Das Land hat keinerlei Hochseeschlepper.

Stellv. Vorsitzender: Herr Hentschel, Sie beantworten jetzt gerade Ihre eigene Frage. Wir haben hier einen Sachverständigen, dem wir die Fragen stellen wollten.

Abg. Hentschel: Nein. Ich mache hier Vorhaltungen, und danach kann er dazu Stellung nehmen.

Das Land hat - das gebe ich ihm zur Kenntnis, weil er das ja nicht weiß - keine Hochseeschlepper, der Bund hat Hochseeschlepper. Das muss man ja wissen. Der Bund hat fast seine sämtlichen Geräte bei der „Pallas“ eingesetzt in diesem Fall. Also kann doch das, was Sie hier sagen als Kriterium, dass der Bund nicht eingreift oder nicht ausreichend gehandelt wird, offensichtlich nicht ein Kriterium sein, das hier zutrifft.

Prof. Dr. Ziemske: Für die Frage der Zuständigkeit ist natürlich wichtig, dass man auch einen Blick wirft auf Notstandskompetenz. Das ist ja gerade die Regel, die wir durch unsere innere Notstandsverfassung haben, dass der Staat - -

(Zuruf: Noch nicht einmal eine Katastrophe!)

Es ist mir nicht bekannt, dass ich den Begriff der Katastrophe genannt hätte.

(Abg. Hentschel: Vorher und im Gutachten auch.)

Aber jetzt rede ich vom Notstandsfall, den Sie ja auf der Seite, die Sie angegeben hatten, zitiert haben. Das steht im Zusammenhang mit Notstandskompetenzen, die nicht gleichzusetzen sind mit Katastrophen. Das ist ja ein anderer Punkt. Ich habe bewusst auch getrennt begrifflich im Gutachten zwischen den Begriffen „Notstand“ und „Katastrophe“. Also noch einmal: Die innere Notstandsverfassung der Bundesrepublik geht ja gerade davon aus, dass der Staat nicht kapituliert in Notfällen, dass er zurückgreifen kann und muss auf alle erreichbaren, verfügbaren Kräfte. Ich bin nun hinsichtlich der Ausstattung der von Ihnen genannten Mittel informiert worden. Bin ich von Ihnen auch darüber informiert worden, welche Mittel es außerhalb dieses Gefährdungsbereiches denn nun noch gegeben hätte? Denken wir beispielsweise einmal an die Mittel der Bundesmarine. Ich weiß nicht: Haben Sie sich darüber ein Bild gemacht, ist das alles erörtert worden?

Abg. Hentschel: Die Bundesmarine war auch im Einsatz. Die Hubschrauber der Bundesmarine sind angefordert worden. Sie waren teilweise nicht einsatzfähig und so weiter. Es waren sogar noch externe zusätzliche Schlepper aus England angefordert worden u. ä., alles vom Bund.

Prof. Dr. Ziemske: Sie sagen, das war alles nicht möglich gewesen.

(Abg. Hentschel: Es war Windstärke 11, das war das Problem.)

Das ist eine Beurteilung der Möglichkeit, die, wie gesagt, die Zuständigkeit nicht betrifft. Es muss dann, zumindest wenn es stimmen sollte, dass es unmöglich war, so ein Unglück mit einem mittleren Schiff wie der „Pallas“ vor deutschen Küstengewässern, ich möchte mal sagen, in einem der

befahrensten - das ist meine laienhaften Erinnerung - Wasserstraßengebiete, zu managen mit aller Zuhilfenahme, doch umgekehrt die rechtliche Frage erlaubt sein: Ist denn rechtlich alles im Vorfeld getan worden, um diese Möglichkeit der Unmöglichkeit, die sich aufgrund des vorhandenen Maschinenparks abzeichnet, auch in den Griff zu bekommen?

Abg. Hentschel: Ich komme auf Ihre Bemerkung zurück: „Zuständige Stelle ist die kompetente Stelle.“ Der Bund ist für das Eingreifen und Abschleppen von Schiffen auf Hochsee und auch für das Löschen von Schiffen ausgestattet sowohl mit einer Leitzentrale in Cuxhaven, mit einer Leitzentrale von Seenotrettung in Bremen und mit entsprechenden Direktleitungen zur Bundeswehr nach Glücksburg. Der Bund hat die entsprechenden Schiffe, hat die entsprechenden Charterverträge mit privaten Schiffen und so weiter und so fort. Das Land ist in dieser Hinsicht in keiner Weise ausgestattet, sondern das Land ist sehr gut ausgestattet im Hinblick auf Ölbeseitigung, wenn Öl ausläuft. Das ist nämlich die Kompetenz des Landes. Jetzt frage ich Sie, wenn Sie sagen, „zuständige Stelle ist die kompetenteste Stelle“: Ist Ihrer Meinung nach für das Bergen von Schiffen, das Abschleppen von Schiffen, das Vermeiden einer Landung der „Pallas“ in diesem Fall die kompetenteste, zuständige Stelle der Bund oder das Land?

Prof. Dr. Ziemske: Also, das mit der kompetentesten Stelle hat sich bezogen auf die Sachgebietsnähe; das ist eine rechtliche Kategorie. Worauf Sie mich immer festlegen wollen, ist die Beurteilung: Reicht die Schlepperkraft der einen Maschine, wie sind die tatsächlichen Verhältnisse gewesen? Es ist wirklich nicht in meiner Macht, darüber zu befinden.

Abg. Hentschel: Aber die Sachgebietsnähe entscheidet sich doch auch, wenn es zum Beispiel um die Ölbeseitigung geht. Ist die Sachgebietsnähe Ölbeseitigung, dann muss ich Geräte haben, und dann ist derjenige am

kompetentesten, der am besten in der Lage ist, Öl zu beseitigen. Ist das richtig?

Prof. Dr. Ziemske: Nein. Wenn Sie den Gefahrenabwehrbereich nehmen und Sie haben die Aufgabe, alles zu verhindern, dass es zu Ölverschmutzungen kommt, dann ist das eine rechtliche Kategorie. Ob Sie jetzt die Mittel haben, das ist eine tatsächliche Kategorie. Sie sind aufgrund der Gesetzeslage verpflichtet - das kann ich abstrakt sagen -, die Mittel zu beschaffen. Was ausreichend ist, das bedarf dann einer Beurteilung durch tatsächliche Sachexperten.

Abg. Hentschel: Ich zitiere noch einmal das Bundesverwaltungsgericht, das hier gesagt hat:

„Jedoch endet die schiffahrtspolizeiliche Aufgabe des Bundes dort, wo es nicht mehr um die Anforderung an die Schiffe und deren Betrieb zur Verhütung von Gefahren für die Reinheit des Wassers geht“;

das ist alles noch Bundesaufgabe. Sobald Wasser nämlich verunreinigt ist, greift für die zur Beseitigung der Verunreinigung zu treffenden hoheitlichen Maßnahmen die wasserpolizeiliche Zuständigkeit des jeweiligen Landes ein. Das heißt, in dem Moment, wo es darum geht, Öl aus dem Wasser zu beseitigen, ist das Land zuständig. Dafür hat es auch die Kompetenz und die entsprechenden Geräte. Für das Abschleppen von Schiffen ist der Bund zuständig, deswegen hat der Bund die zuständigen Geräte. Das ist doch alles logisch. Und jetzt sagen Sie, das Land hätte zusätzlich Geräte anschaffen müssen.

Prof. Dr. Ziemske: Das habe ich nicht gesagt.

Abg. Hentschel: Oh, dann habe ich Sie falsch verstanden. Dann bin ich befriedigt. Sie sagen also, das Land hätte nicht Geräte anschaffen müssen.

Dann komme ich wieder zur Sachkompetenz. Ist es nicht so, dass für das Abschlep-

pen von Schiffen und für das Verhindern einer Landung und damit auch das Verhindern, dass es zu möglichen Ölnfällen kommt, die Sachkompetenz beim Bund liegt?

Prof. Dr. Ziemske: Ich habe dazu Stellung genommen, dass das Gefahrenabwehrrecht ein Präventionsrecht ist. Und ich habe die Interpretation dieser Stelle vom Bundesverwaltungsgericht, 87. Band, Seite 181 ff., konkret Seite 185, selbst notiert und komme, wie schon vorgetragen, zu dem Ergebnis: Wenn das Land zuständig ist bei Ölaustritt, ist es erst recht zuständig, dies zu verhindern.

Abg. Hentschel: Nein, das ist es nämlich nicht. Denn das Bundesverwaltungsgericht, 7. Senat, vom 30.11.1990 sagt:

(Prof. Dr. Ziemske: Es hat diesen Fall nicht entschieden!)

„Diese schiffahrtspolizeiliche Aufgabe des Bundes ist allerdings nicht beschränkt auf die Verhütung von Gefahren, die der Schiffstransport von wassergefährdenden Stoffen mit sich bringt, sondern erstreckt sich schlechthin auf die Verhütung von Gefahren, die von der Schifffahrt insbesondere für das Wasser ausgehen, also auch durch Ölverunreinigungen, die durch den Schiffsbetrieb entstehen können.“

Es gibt sogar ein Urteil - es ist, glaube ich, von 1967 - zu Hessen, wo darauf hingewiesen wird, dass man aus der Tatsache, dass der Bund zuständig ist für die Sicherheit der Straßen, nicht ableiten kann, dass er auch noch zuständig ist, wenn das Öl irgendwo ausleitet, also sozusagen auf andere Gebiete übertritt, sozusagen Folgewirkungen. Umgekehrt geschlossen: Wenn der Bund zuständig ist dafür, dass das Öl nicht ausläuft und, wenn das Öl aber ausläuft, das Land zuständig ist, können Sie doch jetzt nicht sagen: Weil das Land zuständig ist für die Beseitigung des Öls, ist es jetzt auch zuständig dafür, dass es nicht ausläuft - als Folge-

schluss, während das Bundesverfassungsgericht genau solche Übertragungen ausgeschlossen hat. Genau das hat es im hessischen Urteil ausgeschlossen.

Prof. Dr. Ziemske: Ich kann noch einmal darauf verweisen: Es ist für mich erstens keine Zwangsnotwendigkeit, Ihrer Interpretation dieser Entscheidung zu folgen. Dieser Fall wurde weder vom hessischen noch vom Bundesverwaltungsgericht entschieden. Und die Interpretation, die Sie geben, sehe ich anders. Ich habe gesagt: Das ist eine präventive Maßnahme; dazu stehe ich auch. Es ist geradezu widersinnig, erst zu warten, bis das Öl ausläuft, um eine Zuständigkeit zu begründen. Man muss sich auch zuständig fühlen, diesen Ölaustritt zu verhindern.

Abg. Hentschel: Eine andere Frage, Herr Dr. Ziemske. Es ist doch so: Keines der Bundesländer hat Kapazitäten, um Schiffe auf Hochsee abzuschleppen, kein Bundesland, sondern nur der Bund. Wenn Ihre Interpretation richtig wäre, würde das doch bedeuten, dass alle Bundesländer sich sozusagen schuldig machen, dass sie nicht die nötigen Kapazitäten vorhalten. Können Sie irgendeine Stellungnahme, irgendein rechtliches Urteil, irgendeine Kritik, die darauf hinweisen, dass die Bundesländer an sich Kapazitäten zur Abschleppung von Schiffen bereithalten müssen?

Prof. Dr. Ziemske: Es wäre ja interessant gewesen - nehmen wir einmal an den theoretischen Fall, das Land Schleswig-Holstein - -

Abg. Hentschel: Gehen Sie auf meine Frage ein!

Prof. Dr. Ziemske: Ich gehe doch auf Ihre Frage ein. Gestatten Sie mir doch wenigstens, einen Satz zu formulieren. Oder bin ich jetzt nur noch gehalten, so wörtlich zu antworten, wie Sie es vorgedacht haben? Habe ich nicht mehr die Freiheit, einen Ansatz, einen Einstieg in die Beantwortung Ihrer Frage zu geben?

Abg. Hentschel: Ich finde, Sie erzählen immer andere Dinge, als Sie gefragt werden.

Stellv. Vorsitzender: Herr Abgeordneter Hentschel, wir geben jetzt dem Sachverständigen die Möglichkeit zu antworten.

Prof. Dr. Ziemske: Es wäre doch denktheoretisch sehr interessant, das Land Schleswig-Holstein hätte sich anders verhalten, als es sich tatsächlich verhalten hat, und es wäre zu einer Einsatzorder gekommen, von der Sie sagen, es bestünde gar keine Zuständigkeit. Dann hätte es ja denktheoretischen Bund-Länder-Streit geben können. Was meinen Sie, wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hätte, wenn die „Pallas“ tatsächlich nicht zur Strandung gekommen wäre? Meinen Sie, in diesen Fällen hätte das Bundesverfassungsgericht gesagt, das sei alles verfassungswidrig gewesen?

Abg. Hentschel: Ich komme zurück zu Ihrem Satz: „Handeln soll die effektivste Stelle.“ Wer war Ihrer Meinung nach in dieser Situation bezüglich dem Abschleppen von Schiffen die effektivste Stelle?

Prof. Dr. Ziemske: Das Effektivitätsprinzip habe ich als ein völkerrechtliches Prinzip interpretiert, daß für den begrenzten völkerrechtlichen Maßstab auch außerhalb der 12-Seemeilen-Zone gehandelt werden kann. Ich gebe zu bedenken, dass dieser Ansatz des Effektivitätsgrundsatzes im völkerrechtlichen Bereich geradezu erforderlich und auch verfassungsrechtlich zulässig ist, weil wir keine verfassungsrechtlichen Vorgaben kennen, die dieses Effektivitätsgebot verhindern können.

Abg. Hentschel: Herr Prof. Ziemske, ich habe die Frage gestellt und ich stelle sie jetzt noch konkreter: War bezüglich des Abschleppens des Schiffes die effektivste Stelle in Ihrem Sinne der Bund oder das Land?

Prof. Dr. Ziemske: Die kompetente Stelle - was meinen Sie mit „effektiv“?

Abg. Hentschel: Sie haben gesagt: Handeln soll die effektivste Stelle, die in der Lage ist, die effektivsten Mittel bereitzustellen. Der Bund hat die Hochseeschlepper, das Land nicht. Was ist Ihrer Auffassung nach die effektivste Stelle gewesen, der Bund oder das Land?

Prof. Dr. Ziemske: Ich habe nur Stellung genommen zu Zuständigkeiten.

Abg. Hentschel: Können Sie die Frage bitte beantworten?

Prof. Dr. Ziemske: Ja, die beantworte ich: dass ich Ausführungen gemacht habe zur zuständigen Stelle.

Abg. Hentschel: Nein. Sie haben gesagt: „Handeln soll die effektivste Stelle“ - wörtliches Zitat. Ich frage Sie jetzt: Wer war nach Ihrer Meinung die effektivste Stelle, wenn der Bund die Schlepper hat und das Land nicht?

Prof. Dr. Ziemske: Zuständige Stelle war, wie ich es ausgeführt habe, Bund und Land. Die Zuständigkeiten haben sich gewechselt, und Zuständigkeit war gegeben für das Land. Das habe ich begründet. Das war mein Auftrag, den ich zu beantworten habe. Und daran halte ich fest.

Abg. Hentschel: Trotzdem haben Sie auf Maschinenpark abgehoben und auf die Bereitstellung von effektiven Mitteln durch die effektivste Stelle, dass sich danach entscheidet, was die effektivste Stelle ist, ob sie in der Lage ist, die effektiven Mittel bereitzustellen. Das haben Sie hier vorgetragen.

Prof. Dr. Ziemske: Natürlich, im völkerrechtlichen Bereich.

Abg. Hentschel: Und dann haben Sie gesagt: „Handeln soll die effektivste Stelle.“ Und ich frage Sie: Wer war die effektivste Stelle, der Bund oder das Land? Das müssen Sie doch beantworten können!

Prof. Dr. Ziemske: Im völkerrechtlichen Bereich habe ich dem Effektivitätsprinzip

gehuldigt und habe das bemüht, um eine Interpretation des § 1 Nr. 3 Seeaufgabengesetz weg vom Wortlaut zu begründen. Und in diesem Zusammenhang habe ich den Begriff der Effektivität benutzt.

Abg. Hentschel: Herr Vorsitzender, ich bin der Auffassung, dass der Zeuge verpflichtet ist, die Frage zu beantworten.

Prof. Dr. Ziemske: Ich habe die Frage beantwortet.

Stellv. Vorsitzender: Herr Abgeordneter Hentschel, Sie haben die Frage zweimal gestellt, und der Zeuge hat die Frage zweimal beantwortet.

Abg. Hentschel: Ich habe die Frage gestellt, ob der Bund oder das Land die effektivste Stelle in diesem Fall war, um ein Schiff abzuschleppen. Das ist die Frage, die ich gestellt habe. Und da muss er antworten, der Bund oder das Land.

Prof. Dr. Ziemske: Das kann ich nicht beantworten.

(Zurufe)

Stellv. Vorsitzender: Wir waren uns einig, dass ich jetzt erst noch einmal dran bin.

(Abg. Hentschel: Ich bin aber noch nicht fertig!)

Klar, aber jetzt bin ich dran.

Wir hatten dem Zeugen den Auftrag gestellt - da zitiere ich noch einmal - insbesondere zu der Frage, ob staatliche Stellen des Landes Schleswig-Holstein vor der Strandung des Havaristen „Pallas“ am 29. Oktober 1998 zur Abwendung drohender Gefahren rechtliche Möglichkeiten gehabt hätten, eingreifen zu dürfen beziehungsweise eingreifen zu müssen.

Wir hatten nach den rechtlichen Möglichkeiten gefragt. Sie fragen in den Fragen, die Sie jetzt gestellt haben, nach den tatsächlichen Möglichkeiten. Die Frage der tatsächlichen

Möglichkeiten haben wir mit anderen Sachverständigen sehr breit erörtert. Herr Hentschel, jetzt sind Sie wieder dran.

Abg. Hentschel: Ich habe hier den Beweisanzug der F.D.P. Darin steht:

„... zu der Frage, welche Maßnahmen die Landesregierung Schleswig-Holsteins im Zusammenhang mit der Havarie und der Strandung des Holzfrachters 'Pallas' vor beziehungsweise an der Nordsee ergriffen hat beziehungsweise hätte ergreifen können, um die Strandung zu verhindern und deren Folgen abzuwehren, insbesondere zu der Frage, ob staatliche Stellen des Landes Schleswig-Holstein vor der Strandung des Havaristen am 29. Oktober 1998 zur Abwendung drohender Gefahren rechtliche Möglichkeiten gehabt hätten, eingreifen zu dürfen beziehungsweise zu müssen.“

Das heißt die rechtliche Frage in Erweiterung der tatsächlichen Frage. Es ist hier nicht nur die abstrakte Interpretation gefragt, sondern es ist hier die konkrete Anwendung des Rechts auf den konkreten Fall gefragt in dieser Frage der F.D.P. Ich will auch gar nicht eingehen auf meinen Beweisanzug, sondern nur auf den der F.D.P. Das heißt, es geht um die konkrete Anwendung des Rechts. Und das ist mir gesagt worden von Juristen: Man kann eine abstrakte Theorie aufstellen, man muss aber, wenn es um einen konkreten Fall geht, die konkrete Anwendung betrachten. Sie haben im Grunde die ganze Zeit, in der Sie vorgetragen haben, nur abstrakte Fragen vertreten, nie aber die konkretere Anwendung. Ich frage Sie jetzt nach der konkreten Anwendung, darum geht es. Nach Ihrer Interpretation, weil Sie den Begriff der effektivsten Stelle und die Frage der kompetentesten Stelle heute hier eingeführt haben, habe ich Sie gefragt: Wer ist nach Ihrer Auffassung die kompetenteste Stelle, um ein Schiff abzuschleppen, derjenige, der Schlepper hat, oder derjenige, der nicht Schlepper hat? So einfach ist es doch. Ich

meine, es ist evident nach normalem Menschendenken, dass derjenige, der Schlepper hat, effizienter ist. Jedenfalls leuchtet mir das so ein, dass derjenige, der das Werkzeug hat, kompetenter ist, etwas zu tun, und effizienter etwas tun kann als derjenige, der es nicht hat. Derjenige, der die Leute hat, die die Ausbildung haben, nämlich die Nautiker und so weiter, ist kompetenter als derjenige, der sie nicht hat. Und umgekehrt hat das Land in dem Bereich, wo es zuständig ist, nämlich der Ölbeseitigung, ganz andere Kompetenzen als der Bund, also viel kompetenter und hat deswegen eingegriffen und hat es ja auch gut gemacht. Von daher stellt sich mir die Frage, warum Sie diese Frage nicht beantworten können, sondern Sie weichen in die abstrakte Interpretation aus und gehen nicht auf die Frage konkret für den Fall „Pallas“ ein.

Prof. Dr. Ziemske: Herr Abgeordneter, darf ich es Ihnen vielleicht so aus meiner Sicht verständlich machen: Den Begriff „kompetente Stelle“ meine ich immer im Sinne von „zuständiger Stelle“. Der Jurist sagt Kompetenz synonym zur Frage der Zuständigkeit. Natürlich ist allgemeinsprachlich unter „kompetenter Stelle“ die so genannte effektivste auch gemeinhin zu verstehen. Nur, darauf zielte ich nie ab. Ich wollte mich strikt beziehen auf den Begriff „Kompetenz“ im Sinne von Zuständigkeit. Nur so ist der Begriff der Kompetenz zu verstehen.

Der zweite Punkt ist: Den Begriff der Effektivität - ich möchte es noch einmal ausdrücklich betonen - habe ich als ein Hilfsmittel in der Interpretation des § 1 Nr. 3 Seeaufgabengesetz benutzt, und zwar nur hinsichtlich des völkerrechtlichen Bereichs, und zwar diesbezüglich auch wiederum nur, um zum Wortlaut des § 1 Nr. 3 eine teleologische Betrachtungsweise mit hinzuzufügen.

Zu dem, was Sie als dritten Punkt hier noch vorhalten, ist, ich hätte den Untersuchungsauftrag, den ich vom Vorsitzenden bekommen habe, an der Sache vorbei interpretiert,

weil ich nur eine abstrakte Rechtsbetrachtung gemacht habe, möchte ich darauf hinweisen, dass in der Erläuterung dieses Untersuchungsauftrages, den ich erhalten habe, natürlich der erste Teil, den Sie vorgelesen haben, auch enthalten ist. Aber dieser erste Teil ist quasi identisch mit dem Einsetzungsauftrag, den der Untersuchungsausschuss hat. Und ich gehe nach wie vor davon aus, dass es doch die Aufgabe des Untersuchungsausschusses ist, zu klären, was im Tatsächlichen vorgefallen ist. Und ich als beauftragter Rechtslehrer habe mich in Pflicht gesehen, dem Ausschussauftrag näher zu kommen, indem ich die abstrakte Rechtslage formuliere - so habe ich es verstanden -, damit Ausschusstätigkeit dadurch weiter vorangetrieben werden kann für die Subsumtion. Wenn es jetzt heißt, ich soll subsumieren, würden Sie mir ja die Rolle des Ausschusses anvertrauen. Und dazu, zu diesem Gedanken, bin ich bisher nicht gekommen, sondern ich hatte mich als einen Hilfsarbeiter quasi für die Ausschusstätigkeit gesehen.

Abg. Hentschel: Ist es richtig, dass Sie vorhin gesagt haben, dass man die effektivste Stelle auch dran erkennt, dass sie den notwendigen Maschinenpark hat?

Prof. Dr. Ziemske: Im völkerrechtlichen Bereich. Das habe ich ja beantwortet. Ich habe ja nicht geleugnet, dass ich das gesagt habe mit der Effektivität, doch aber als Auslegungsmittel für die Interpretation des § 1 Nr. 3.

Abg. Hentschel: Damit habe ich als Laie ein Problem. Was ist im völkerrechtlichen Sinne ein Maschinenpark, der nichts mit dem konkreten Maschinenpark zu tun hat?

Prof. Dr. Ziemske: Das wird auch nicht anders sein im völkerrechtlichen Sinne als im normalen sprachgebrauchlichen Sinne. Das Effektivitätsprinzip ist ein Rechtsprinzip des völkerrechtlichen Umgangs. Ich habe die Literaturstelle dazu angegeben: Seidl-Hohenveldern, das ist ein anerkannter Völkerrechtsexperte, der mit diesen Mitteln des

Effektivitätsgrundsatzes arbeitet. Ich kann nur sagen, dass das natürlich wichtig ist für den völkerrechtsfreundlichen Umgang, sich diesen literarischen Effektivitätsbegründungen aufzuschließen, zu dem wir grundgesetzlich insoweit sogar verpflichtet sind, zu dem völkerrechtsfreundlichen Verhalten.

Abg. Hentschel: Können Sie sich vorstellen, dass der notwendige Maschinenpark, um ein Schiff abzuschleppen, darin besteht, dass man einen Schlepper hat?

Prof. Dr. Ziemske: Das kann ich mir als Mensch, als Zeitgenosse, vorstellen, das kann ich mir vorstellen - -

Abg. Hentschel: Aber als Jurist?

Prof. Dr. Ziemske: Als Jurist könnte ich mir das auch vorstellen.

(Lachen)

Abg. Hentschel: Ist denn eine Stelle, die einen Hochseeschlepper hat, im Sinne des Völkerrechts effektiver, um ein Schiff abzuschleppen, als eine Stelle, die keinen Hochseeschlepper hat?

Prof. Dr. Ziemske: Im juristischen, im völkerrechtlichen oder im menschlichen Sinne?

Abg. Hentschel: Sie redeten ja vom völkerrechtlichen. Ist im völkerrechtlichen Sinne eine Stelle, die einen Hochseeschlepper hat, effektiver und kompetenter, um ein Schiff abzuschleppen, als eine Stelle, die das nicht hat?

Prof. Dr. Ziemske: Effektiver ja; bei „kompetent“ würde ich schon wieder meine Zweifel erheben, denn Kompetenz ist eine Frage der Zuständigkeit.

Abg. Hentschel: Aber „effektiver“ sagen Sie?

Prof. Dr. Ziemske: Ja.

Abg. Hentschel: Und wenn Sie jetzt sagen: „Handeln soll im Zweifelsfall die effektivste Stelle“, dann heißt das, es sollte im Zwei-

felsfall diejenige Stelle handeln, die einen Hochseeschlepper hat?

Prof. Dr. Ziemske: Im völkerrechtlichen Bereich, ja.

Abg. Hentschel: Danke, das war die Frage, die ich an sich heute beantwortet haben wollte.

Stellv. Vorsitzender: Frau Dr. Happach-Kasan, bitte.

Abg. Dr. Happach-Kasan: Herr Ziemske, ich habe Ihr Gutachten als ein Rechtsgutachten betrachtet. Auftrag des Untersuchungsausschusses ist es ja, einmal die Vorfälle zu klären - dazu hat die heutige Sitzung keinen Beitrag zu leisten -, zum anderen die rechtlichen Rahmenbedingungen zu klären, unter denen gehandelt werden konnte, um dann als Ausschuss abzuwägen, ob nach unserer Einschätzung die Landesregierung diesen rechtlichen Rahmen ausgeschöpft hat. Vor diesem Hintergrund, Herr Ziemske, sind schon verschiedene andere Gutachter hier gehört worden. Und wir haben das Gutachten von Frau Dr. König gehabt, Privatdozentin an der Kieler Universität. Sie kommt zu dem Schluss, dass für die Landesregierung im Wege der allgemeinen Gefahrenabwehr eine Eilkompetenz gegeben gewesen ist. Können Sie sich dieser Sichtweise von Frau Dr. König anschließen?

Prof. Dr. Ziemske: Ja.

Abg. Dr. Happach-Kasan: Die zweite Frage, unabhängig davon, wer irgendwelche Schlepper nun tatsächlich hat, wäre die: Das Land Schleswig-Holstein ist, glaube ich, nach der übereinstimmenden Einschätzung hier im Ausschuss das Bundesland der Bundesrepublik Deutschland gewesen, das am meisten betroffen gewesen ist von der Havarie der „Pallas“. Jedenfalls haben wir deswegen daraus geschlossen - und dieser Einschätzung schließt sich Frau Dr. König an -, dass letztlich das Land Schleswig-Holstein auch die Möglichkeit hatte, die ELG einzu-

berufen, weil es das am meisten betroffene Land gewesen ist. Ist auch das richtig?

Prof. Dr. Ziemske: Ja.

Abg. Dr. Happach-Kasan: Danke.

Und als dritten Punkt möchte ich noch einmal nachfragen, weil Sie sehr umfangreich am Anfang dargestellt haben, dass das Handeln des Landes Schleswig-Holstein sehr darauf ausgerichtet ist, die Region des Wattenmeeres vor negativen Umwelteinflüssen zu schützen, und Sie haben dies dargelegt einmal mit der Verabschiedung des Nationalparkgesetzes 1985, mit der Novellierung des Nationalparkgesetzes, wie es in der jetzigen Debatte ist, mit der Aufnahme des Umweltschutzes in die Landesverfassung. Und Sie sehen jetzt diesen rechtlichen Rahmen des sonstigen Handelns als eine Bedingung oder als eine Voraussetzung, weshalb man von diesem Land auch erwarten würde, dass es im Sinne der Gefahrenabwehr einer solchen von außen drohenden Gefahr auf das Wattenmeer mit aller Effektivität hätte bekämpfen müssen.

Prof. Dr. Ziemske: Jetzt haben Sie den Begriff der Effektivität - -

Abg. Dr. Happach-Kasan: Ich wollte jetzt den Begriff der Effektivität als Naturwissenschaftlerin und Biologin gewertet wissen, bevor Sie mir jetzt das Völkerrecht um die Ohren hauen.

Prof. Dr. Ziemske: Wenn Sie die Zuständigkeit meinen, wenn Sie den Begriff der Effektivität verwenden, ein uneingeschränktes Ja.

Abg. Dr. Happach-Kasan: Danke.

Stellv. Vorsitzender: Frau Abgeordnete Spoorendonk, bitte.

Abg. Spoorendonk: Ich versuche es mal mit einer Frage. Mein Mitarbeiter, der Jurist ist, meint, ich müsste die Frage nicht stellen. Ich werde sie aber trotzdem stellen. Und ich werde auch gleichzeitig noch einmal deutlich

machen, dass ich Ihnen dankbar dafür bin, dass Sie wiederholt auch dargestellt haben, dass es hier um eine abstrakte Rechtsbetrachtung geht. Das Wort „abstrakt“ ist, denke ich, hier auch ganz wesentlich, weil ich wie wir alle, wie ich denke, heute auch noch einmal diesen Konflikt von Politik, Verwaltung und Recht vor Augen geführt bekommen habe und weil es natürlich sehr verlockend ist, konkret zu diskutieren. Ich wurde auch ganz ungeduldig während dieser Gesprächsrunde. Ich sehe aber gerade vor dem Hintergrund dessen, was Sie dargelegt haben, irgendwie ein Problem darin, dass wir auf Landesebene - und das ist uns auch von rechtlicher Seite mehrfach deutlich gemacht worden mit dem Landeskatastrophengesetz - es nicht mit einer Katastrophe zu tun hatten. Wir hatten es - das wurde auf jeden Fall auch diskutiert - fast nicht einmal mit einer besonderen Lage zu tun. Da ist denn meine Frage ganz laienhaft: Also auf der einen Seite diese abstrakte Rechtsbetrachtung und dann die Frage, ob die Landesregierung die rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft hat, auf der anderen Seite eine konkrete Gesetzeslage, nach der gehandelt worden ist. Es ist ja gehandelt worden; es ist ja nicht so, dass keine Handlung stattgefunden hat. Das möchte ich gern einmal festhalten. Diese Ungereimtheit möchte ich gerne aufgelöst bekommen, also auf der einen Seite das Landeskatastrophengesetz, weil Sie das ja in Ihrem Gutachten anführen, und laut Landeskatastrophengesetz hatten wir es nicht im konkreten Fall mit einer Katastrophe zu tun, fast nicht einmal mit einer besonderen Lage. Das heißt, wenn es denn zu einer Prognoseentscheidung kommen sollte, lässt man - das ist also hier die Landesregierung - sich von dem Landeskatastrophengesetz in seiner Handlung leiten. Wenn das Ausgangspunkt der Handlung ist, wird davon die Prognoseentscheidung auch wesentlich beeinträchtigt.

Prof. Dr. Ziemske: Die Aufführung in meinem Gutachten zum Landeskatastrophenschutz war aus meiner Sicht deshalb erforderlich, weil man zunächst bei einer Havarie natürlich nicht ausschließen kann, dass sich

ein Unglück auch zu einer Katastrophe entwickeln kann. Umso besser, wenn es dann keine Katastrophe geworden ist und es nicht zur Anwendung des Landeskatastrophenschutzgesetzes kommen muss. Aber das Landeskatastrophenschutzgesetz hat natürlich auch für die Folgebetrachtung, möglicherweise für die Untersuchungsausschussarbeit eine Bedeutung theoretischer Natur - wenn Sie mir insoweit das Wort gestatten -, dass man sich überlegen sollte, ob es nicht langfristig sinnvoll wäre, die Katastrophenstäbe zu koppeln mit den sonstigen Unglücksstäben. Insofern hatte ich gedacht, dass die Erwähnung des Landeskatastrophenschutzgesetzes und des Landeskatastrophenschutzgesetzes ebenfalls für die Ausschussarbeit von Bedeutung sein kann.

Abg. Sporendonk: Mag sein, dass ich ganz falsch liege, aber ich sehe ein Problem darin, dass Ausgangspunkt für das Handeln vonseiten der Landesregierung unter anderem gewesen ist das Katastrophenschutzgesetz. Und nach den Kriterien im Landeskatastrophenschutzgesetz hatten wir es bei der „Pallas“-Havarie nicht mit einer Katastrophe zu tun. Darin waren sich alle einig. Dann wurde natürlich trotzdem gesagt, es sei eine besondere Lage eingetreten. Und das hat dann zu einem verschärften Handeln geführt. Aber ich sah darin ein Problem, dass Sie in Ihrer abstrakten Darstellung auf dieses Gesetz hinweisen. Und das Gesetz weist ganz konkrete Merkmale für eine Katastrophe auf, die in dem konkreten Fall dann nicht eingetreten ist.

Meine Schlussfolgerung ist dann - ich kann es auch ganz salopp sagen -: Ich sehe meine Schwierigkeiten im Umgang mit Gutachten bestätigt.

(Abg. Dr. Happach-Kasan: Was soll der Gutachter jetzt dazu sagen? - Weitere Zurufe)

Stellv. Vorsitzender: Weitere Fragen? - Frau Franzen, bitte.

Abg. Franzen: Ich versuche Ihnen einmal zu folgen in Ihrer Zuständigkeitstheorie. Ich versuche das erst einmal zu wiederholen, damit wir uns vielleicht einig sind über den Ausgang, obwohl ich auf Herrn Hentschels Seite stehe. Aber ich will einmal gucken, wo wir denn hinkommen, wenn wir ihm folgen; denn ein bisschen spannend ist es ja theoretisch doch. Wenn das Land zuständig ist bei Ölaustritt - da sind wir uns auch hier einig, da haben wir gar keinen Streit -, haben Sie gesagt, sei es auch zuständig dafür, das zu verhindern. Das entbehrt ja nicht einer gewissen Logik. Nun nehmen wir einmal den Fall - wir hatten es schon, wir haben ja schon alle praktischen Sachen erörtert, wir sind am Ende der Ausschussarbeit und nicht am Anfang -, dass man sagt, es könnte Öl austreten, wobei das kein Gefahrgut war, sondern das war Betriebsmittel, das führen alle Schiffe bei uns. Übrigens haben wir eine sehr niedrig befahrene Wasserstraße, das nur noch einmal zur Aussage der Wasserschutzpolizei. Dann frage ich mich: Von wann an greifen wir ein? Das Event, das überhaupt gestört hat bei der ganzen Seefahrt, war ja der Brand. Das wäre eine Möglichkeit. Ich biete es Ihnen an, führe es aber einmal ein bisschen ad absurdum. So werden Sie mich vielleicht verstehen, wo ich meine Probleme habe mit Ihrer Theorie. Ab Mannschaftsabwerbung, von allen Leuten hier - wir haben ja viele Kapitäne gehabt - gab es volles Verständnis dafür, dass man das gemacht hat. Es ist ja auch ein Todesfall dabei gewesen. Ab einem bestimmten Seegang oder - und das haben wir hier auch gelernt oder außerhalb des Ausschusses gelernt - für jedes Schiff, das mit einer unqualifizierten Besatzung fährt, nämlich mit einer Besatzung, die nicht in der Lage ist, weil sie nicht miteinander reden kann, Rollenspiele durchzuführen, die Brandabwehr - so fahren nämlich heute die Schiffe, egal unter welcher Flagge. Nun machen Sie mir mal einen Vorschlag, weil ja theoretisch jedes Schiff Betriebsmittel mit hat, nämlich Öl, und mehr hatten sie ja nicht. Von wann an, wenn wir Ihrer Theorie folgten, müssten wir eingreifen als Land?

Prof. Dr. Ziemske: Das hängt natürlich jetzt zunächst von den Gefahrenlagen ab. Wenn Sie das Abbergen der Mannschaft sehen, wenn die Mannschaft gefährdet ist, ist das Land natürlich auch zuständig, Mannschaftsbergung zu betreiben,

(Abg. Franzen: Wer soll das entscheiden?)

soweit das Land hier einen Zuständigkeitsbereich hat. Das ist natürlich von der jeweiligen Situation - weil Sie das auch angeführt hatten -, von den Witterungsverhältnissen abhängig, weil die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sich erhöht.

Abg. Franzen: Das ist durchaus ausreichend für mich. Noch einmal zwei andere Dinge. Ich habe es richtig verstanden - und darin lag auch das Problem der Fragen von Herrn Hentschel -: Zwischen Ihren Zuständigkeitstheorien und dem faktischen Ablauf des Unglücks gibt es keine Verbindung in Ihrem Gutachten?

(Prof. Dr. Ziemske: Nein.)

Und ich habe es auch richtig verstanden - Herr Hentschel hatte schon angefragt -: Es gibt auch bisher kein Bundesland oder den Bund - man muss ja vielmehr an den Bund denken, was der für Geld sparen könnte -, es gibt also keine Organisationsstruktur in der Bundesrepublik, die sich bisher nach Ihren Zuständigkeitstheorien richtet in der Ausrüstung.

(Prof. Dr. Ziemske: Nein, so habe ich das nicht gesagt.)

Dann frage ich Sie noch mal.

Prof. Dr. Ziemske: Haben Sie das jetzt auf die Ausrüstung bezogen, weil Sie das Wort der Zuständigkeitstheorie - -

Abg. Franzen: Dann mache ich den Schritt weiter. Wir sitzen ja hier nicht, um nur Theorien zu erörtern, sondern Politik ist ja immer etwas ganz Praktisches. Und wenn man sich der Zuständigkeitstheorie nähert - das kann

man ja, man kann sich jeder Theorie nähern; Herr von Hielmcrone hat ja auch gesagt, welchen Charme das haben könnte -, dann müsste die Ausrüstung folgen. Insofern ist es dann doch die gekoppelte Frage: Gibt es eine Organisation, eine Struktur in der Bundesrepublik, die Ihrer Theorie nahe getreten ist mit der Schlussfolgerung der Ausrüstung. Sonst gibt es ja keinen Sinn. Wir diskutieren ja in der Politik nicht theoretisch, sondern wir sind sehr praktisch.

Prof. Dr. Ziemske: Sie werden verstehen, dass ich natürlich dazu jetzt nichts sagen kann, was die Ausrüstung angeht.

Stellv. Vorsitzender: Herr Dr. Hielmcrone, bitte.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Ich habe noch zwei Fragen. Die eine Frage betrifft die Eilkompetenz; Frau Dr. Happach-Kasan hat sie erwähnt. Wir müssen ja von zwei unterschiedlichen Modellen ausgehen: das herkömmliche Modell der Zuständigkeit des Bundes für Seewasserstraßen und das zweite Modell, das von Ihnen konstruierte aufgrund der Naturgegebenheiten. Bei der Eilkompetenz geben Sie mir dann Recht, dass die Frage der Eilkompetenz in dem Moment erschöpft ist, wenn der Bund oder der hier insofern dann nach der alten Theorie Handlungsberechtigte und Zuständige handelt. Die Eilkompetenz ist subsidiär. Ist das richtig? Also: In dem Moment, wo der Zuständige handelt, entfällt die Eilkompetenz.

Prof. Dr. Ziemske: Das ist richtig, ja.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Zweite Frage: Geben Sie mir Recht, dass die Kompetenz zu handeln geknüpft ist auch an die faktische Möglichkeit des Handelns? Wenn die faktische Möglichkeit des Handelns auf Null reduziert ist, folgt doch daraus begriffsnotwendigerweise, dass dann auch trotz möglicher Zuständigkeit nicht mehr gehandelt werden kann.

Prof. Dr. Ziemske: Ja. Wobei ich dazu sagen möchte, dass es dennoch bei der Tren-

nung von Zuständigkeit einerseits bleibt und der Frage, die Sie ansprechen, ob nun eine denkbare objektive Unmöglichkeit eintritt: Auch die objektive Unmöglichkeit würde die Zuständigkeit nicht verneinen.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Das mag ja sein, aber die würde sich ja auf Null reduzieren.

Prof. Dr. Ziemske: Eine Handlungsweise auf Null reduzieren, aber nicht die Zuständigkeit.

Abg. Dr. von Hielmcrone: Die Handlungsmöglichkeit auf Null reduzieren - damit ist keine Handlung mehr gegeben. In diesem Fall sage ich: Der Bund hat alle Möglichkeiten ausgeschöpft; es gab keine Handlungsmöglichkeit mehr. Wenn das denn der Fall ist, kann das Land doch auch nicht mehr eingreifen.

Prof. Dr. Ziemske: Vorausgesetzt, es ist objektive Unmöglichkeit eingetreten. Es ist im verwaltungs- und staatsrechtlichen Sinne ein sehr kleiner Bereich der objektiven Unmöglichkeit. Dann ja.

Stellv. Vorsitzender: Herr Abgeordneter Hentschel, bitte.

Abg. Hentschel: In welchem Zusammenhang sind Sie bisher mit dem Seerecht tätig gewesen?

Prof. Dr. Ziemske: Ich habe keine weiteren Veröffentlichungen zum Seerecht bisher gemacht.

Stellv. Vorsitzender: Keine weiteren Fragen? - Herr Prof. Ziemske, herzlichen Dank, dass Sie sich den Fragen der Abgeordneten in diesem Umfang gestellt haben.

Ich darf die Ausschussmitglieder bitten, weiter hier zu bleiben, damit wir den Tagesordnungspunkt 2 ebenfalls noch abarbeiten können.

Tagesordnungspunkt 2 der Tagesordnung:

Einführung von Beweismaterialien

Vorsitzender: Ich gehe davon aus, dass Sie damit einverstanden sind, dass wir Titel und Umdrucknummer nennen und dass wir auch auf das Verlesen der Beweismaterialien verzichten. - Ich stelle fest, es besteht Einvernehmen. Es sind einzuführen:

Gutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Burghardt Ziemse, Umdruck 14/3696

Abschriften von Tonträgern, Umdruck 14/3779:

- Anruf des MRCC beim KüWaZ, BGS-App. 390 am 25.10.98 um 17:30 Uhr
- Anruf des KüWaZ, BGS-App. 390 am 15.10.98 um 17:34 Uhr
- Telefonat des MRCC Bremen, Herr Senner, und KüWaZ Nordsee, Herrn Lüder, am 26.10.98 um 00:49 Uhr
- Anruf des MRCC Bremen, Herr Kubas, beim BGS, BGS-App. 390, im KüWaZ N am 26.10.98 um 05:00 Uhr
- Anruf des ZMK, App. 485, Herrn Holtz, beim MRCC am 26.10.98 um 05:06 Uhr
- Anruf des MRCC Bremen, Herr Kubas, beim ZMK-App. 485 am 26.10.98 um 07:14 Uhr
- Anruf des ZMK, App. 385, bei Herrn Herrmann am 26.10.98 um 07:19 Uhr

Auszüge aus Telefonaten der Küstenwache im Zusammenhang mit der „Pallas“ am 26.10.98, Umdruck 14/3780

- 17:02 bis 17:05:00 Uhr: Bustorff, WSD an ZMK
- 17:14 bis 17:18:00 Uhr: Zacher an ZMK
- 18:01 bis 18:07:10 Uhr: KatStab Kiel an ZMK

- 18:07 bis 18:10:11 Uhr: Zacher und Wampe an ZMK

- 18:56 bis 18:58:00 Uhr: VkZ an ZMK

- 20:03 bis 20:08:40 Uhr: Neuwerk an ZMK

- 21:58 bis 22:12:20 Uhr: ZMK an Neuwerk

- 22:47 bis 22:53:00 Uhr: ZMK an Stühmer, Helgoland

- 23:02 bis 23:04:30 Uhr: Oceanic an ZMK

Liste der im Zentralen Meldekopf, App. 485, geführten Telefonate in der Küstenwache im Zusammenhang mit der „Pallas“ am 26.10.98, Umdruck 14/3781

6 Tonkassetten mit der Aufzeichnung der Telefonate in der Küstenwache (ZMK und BGS) im Zusammenhang mit der „Pallas“ am 25. und 16.10.98, Umdruck 14/3782 (Auflistung der geführten Telefongespräche)

Wer dieses Beweismaterial einführen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. - Einstimmig; Gegenstimmen und Enthaltungen: keine.

Damit schließe ich den öffentlichen Teil der Sitzung.

Schluss: 13:42 Uhr